Algemene Rekenkamer

# Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt

2016



# Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt

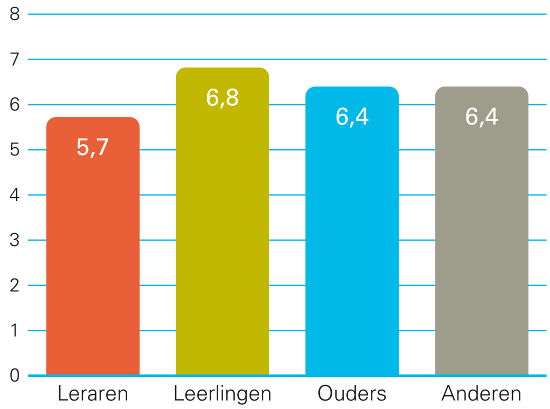
De tekst van het rapport *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt* is vastgesteld op 26 januari 2016.
Het rapport is op 4 februari 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

# Inhoud

# 1 Onderwijshuisvesting in de praktijk

Het Nederlandse stelsel van onderwijshuisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs is gericht op een *redelijk* voorzieningenniveau. Dat niveau lijkt het inderdaad ongeveer op te leveren, als we afgaan op de meningen van gebruikers zoals leraren, leerlingen en ouders: zij geven hun gebouw gemiddeld een 6,5. De figuur laat het gemiddeld rapportcijfer zien voor elk van deze groepen. Deze cijfers zijn afkomstig uit een eigen internetpeiling waarop iedereen die dat wilde, kon reageren. Gebruikers zijn dus niet geselecteerd op basis van een representatieve steekproef.

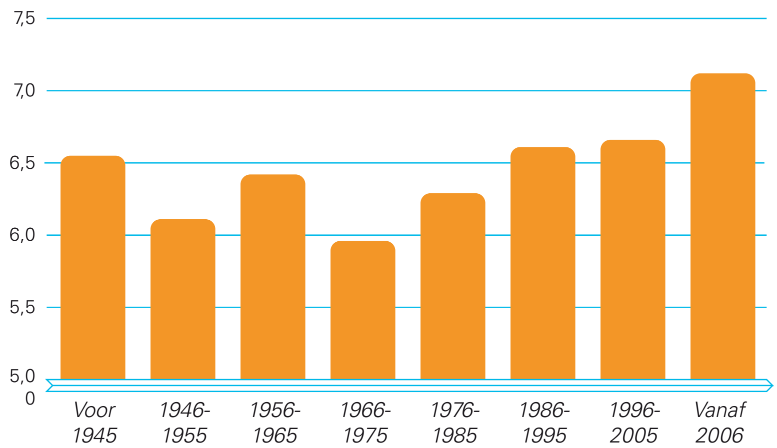
Figuur 1 Rapportcijfers schoolgebouwen, gemiddelde voor leraren, leerlingen, ouders en andere deelnemers aan webenquête *Checkjeschoolgebouw* (Algemene Rekenkamer, 2014a)[1]




Bron: Algemene Rekenkamer, webenquête www.checkjeschoolgebouw.nl, oktober 2014

Leraren geven hun gebouw een lager rapportcijfer dan de andere deelnemers: een 5,7. De leraren hebben we ook gevraagd de functionaliteit van hun gebouw te beoordelen, dus de geschiktheid om er het door hen gewenste onderwijs aan te kunnen bieden. Daaruit blijkt dat zij de functionaliteit van de gebouwen niet heel slecht vinden, maar ook niet heel goed (zie bijlage 2 voor het volledige overzicht van de uitkomsten uit dit gebruikersonderzoek).
Verder bleken gebruikers het minst tevreden over schoolgebouwen die gebouwd zijn in de periode 1966-1975, zoals te zien is in figuur 2.

Figuur 2 Bouwperiode en oordeel gebruikers (2014)

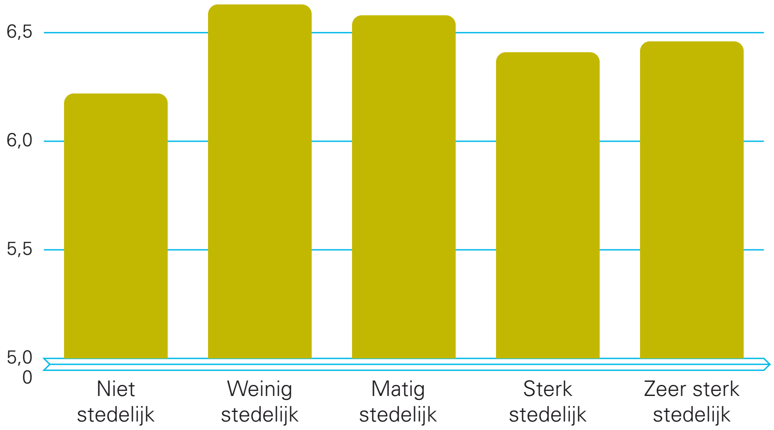



Bron: koppeling van antwoorden (op vraag naar algemeen rapportcijfer) uit ons gebruikersonderzoek Checkjeschoolgebouw met de kadastrale informatie (BAG)/DUO-gegevens per schoolgebouw.

1
In bijlage 1 geven we een technische toelichting op alle figuren in deze publicatie waarvoor dat nodig is.

Gebruikers in niet-stedelijke gemeenten bleken minder tevreden over schoolgebouwen dan andere gebruikers (figuur 3).

Figuur 3 Stedelijkheid en oordeel gebruikers (2014)




Bron: koppeling van antwoorden (rapportcijfer) uit ons gebruikersonderzoek Checkjeschoolgebouw met de kadastrale informatie (BAG)/DUO-gegevens per schoolgebouw.

In ons onderzoek hebben we de werking van het stelsel van onderwijshuisvesting in de praktijk vergeleken met hoe het bedoeld is. We hebben de lokale samenwerking in zes gemeenten (in dit rapport voeren we ze af en toe ten tonele als casusgemeenten) onderzocht, de (ruim vijftig) lokale rekenkamerrapporten van de afgelopen twaalf jaar over onderwijshuisvesting geanalyseerd,[2] een webenquête gehouden onder gebruikers van schoolgebouwen en relevante wet- en regelgeving, beleidsstukken en onderzoeksrapporten bestudeerd (bijlage 3 bevat een uitvoeriger beschrijving van de onderzoeksaanpak). Dit alles leidt niet tot een landelijk representatief beeld van onderwijshuisvesting, maar door de verschillende bronnen te combineren ontstaat wel een beeld van de praktijk en ook van verschillen die daarin bestaan tussen gemeenten, en dat is nuttig: we kunnen daardoor op hoofdlijnen zien of het stelsel werkt zoals het bedoeld was. We benoemen in deze publicatie de rode draden die wij zien, maar die hoeven niet voor elke gemeente, elk schoolbestuur en elke school op te gaan.

We beschrijven in dit hoofdstuk eerst de decentralisatie van onderwijshuisvesting in 1997 en het stelsel dat daaruit voortvloeide. Dan behandelen we onze conclusies en aanbevelingen. We sluiten af met de reacties van de bewindspersonen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de besturen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de PO-Raad en de VO-raad op ons onderzoek.

## 1.1 Onderwijshuisvestingstelsel

2
Op www.rekenkamer.nl is de lijst opgenomen van de 55 lokale rekenkamerrapporten die over onderwijshuisvesting gaan.

§ 3.3.1

In 1997 kregen gemeenten de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting. Daarvóór was dit een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Het kabinet koos destijds voor territoriale decentralisatie (verantwoordelijkheid bij de gemeenten), omdat het de gemeentebesturen beter in staat achtte dan het Rijk zelf om doelmatigheid te bevorderen, mede vanwege hun verantwoordelijkheden voor ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling, voorbereiding van scholenplanning en voor andere sociaal-culturele voorzieningen. ‘Te denken valt aan bestrijding van leegstand en het boeken van schaalvoordelen. Die argumenten van schaal en samenhang pleiten in het primair

en voortgezet onderwijs nu eenmaal sterker voor territoriale decentralisatie dan in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, waar voor functionele decentralisatie (red.: volledige verantwoordelijkheid bij de schoolbesturen) is gekozen. Dat hangt ook samen met de schaal waarop scholen in het primair en voortgezet onderwijs respectievelijk het beroeps- en hoger onderwijs zijn georganiseerd.' (OCW, 1996)

De taakverdeling en financiering van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs zien er als volgt uit:

- De gemeente heeft de wettelijke plicht te zorgen voor een voldoende aanbod van onderwijshuisvestingsvoorzieningen van een redelijk niveau. Gemeenten ontvangen hiervoor financiële middelen in hun algemene uitkering uit het Gemeentefonds, maar ze zijn vrij die naar eigen inzicht te besteden. Ze wegen onderwijshuisvesting daarbij af tegen hun andere taken en verantwoordelijkheden. In de onderwijswetten[3] is bepaald dat schoolbesturen jaarlijks een aanvraag tot nieuwbouw kunnen doen bij hun gemeente. Honoreert deze de aanvraag, dan neemt ze de voorziening op in haar jaarlijkse huisvestingsprogramma en betaalt ze voor de bouw ervan. De gemeente kan er ook voor kiezen haar middelen voor nieuwbouw en uitbreiding *door te decentraliseren* aan één of meer schoolbesturen, indien zij deze taak op zich willen nemen. Zij voeren de taak dan uit, maar de gemeente raakt haar wettelijke plicht niet kwijt. Partijen maken in geval van doordecentralisatie afspraken die ze doorgaans contractueel vastleggen.
- Het schoolbestuur betaalt de exploitatiekosten van zijn gebouw en heeft de wettelijke plicht het gebouw behoorlijk te gebruiken en onderhouden. Het bestuur ontvangt daarvoor financiële middelen van het Ministerie van OCW, als onderdeel van de lumpsum: het vaste bedrag dat het ontvangt en waaruit het zijn personele en materiële kosten betaalt. Het onderhoud omvat binnen- en buitenonderhoud. Binnenonderhoud behoort al sinds 1997 tot de taken van de schoolbesturen. Buitenonderhoud kwam er voor het voortgezet onderwijs in 2005 bij en voor het primair onderwijs onlangs, samen met *aanpassingen* aan huisvesting, in januari 2015. In de afgelopen tien jaar is de tendens dat schoolbesturen meer verantwoordelijkheid voor hun gebouwen krijgen: in de vorm van het buitenonderhoud en, in enkele tientallen gemeenten, ook in de vorm van doordecentralisatie van de gemeentemiddelen voor huisvesting.

§ 3.1.2 en 3.2.4

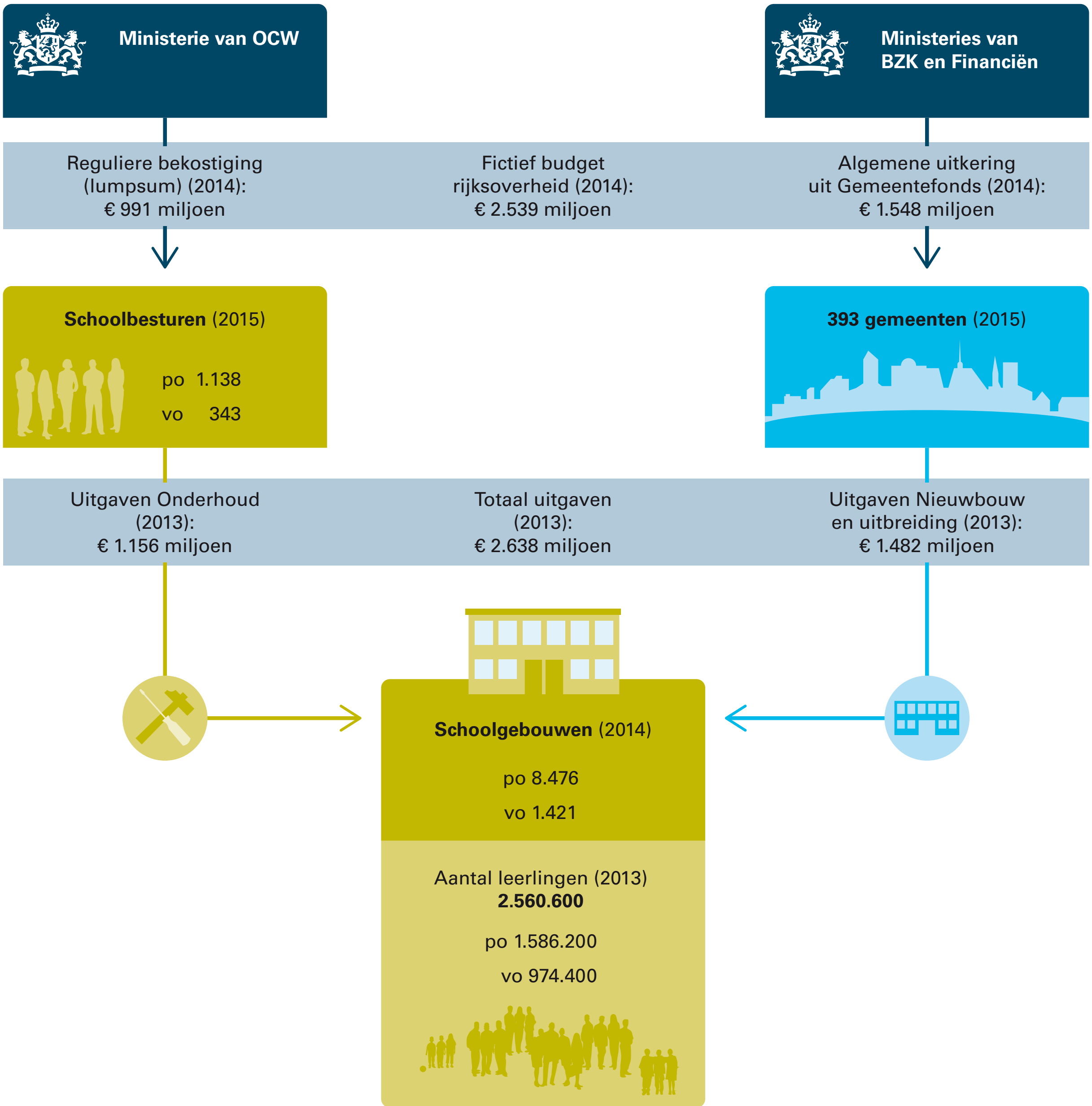
De minister van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijs. De staatssecretaris van OCW heeft onderwijshuisvesting in portefeuille. De ministers van BZK en van Financiën zijn betrokken bij onderwijshuisvesting als fondsbeheerders van het Gemeentefonds.

Zoals te zien in figuur 4 stelde de rijksoverheid in 2014 in totaal € 2.539 miljoen beschikbaar voor huisvesting van het primair en voorgezet onderwijs: € 991 miljoen aan huisvestingsmiddelen in de lumpsum en € 1.548,3 miljoen in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. In navolging van de ministeries en het veld noemen we dit een *fictief* budget: gemeenten en schoolbesturen zijn niet verplicht die middelen aan onderwijshuisvesting te besteden, ze hebben beide bestedingsvrijheid. Het staat hen ook vrij om meer middelen voor onderwijshuisvesting te bestemmen dan ze van het Rijk ontvangen. In 2013 is in totaal € 2.638 miljoen besteed aan onderwijshuisvesting: € 1.482 miljoen door gemeenten en € 1.156 miljoen door schoolbesturen.[4]

**3**
Onderwijswetten: de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en (voor het speciaal onderwijs) de Wet op de expertisecentra.

**4**
Een actueler bedrag is nog niet beschikbaar.

Figuur 4 Kerngegevens onderwijshuisvesting




Bron: Ministerie van OCW (reguliere bekostiging), PO-Raad (algemene uitkering), DUO (schoolbesturen, leerlingen, uitgaven schoolbesturen, gebouwen), Inspectie van het Onderwijs (gebouwen) en CBS (uitgaven gemeenten)

Bijlage 4 geeft meer feitelijke kenmerken van schoolgebouwen in Nederland.

§ 3.2.1 en 2.1.1

De rijksoverheid stelt eisen aan het minimale vloeroppervlak dat beschikbaar moet zijn per *gelijktijdig aanwezige leerling*. Ook moeten schoolgebouwen voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 en de Wet milieubeheer. Het Rijk stelt geen onderwijskundige eisen aan schoolgebouwen.

§ 2.2.2

Per 2015 is het budget dat de rijksoverheid aan gemeenten ter beschikking stelt voor onderwijshuisvesting naar beneden bijgesteld. Het was in 2015 € 419,1 miljoen lager dan in 2014, door de volgende maatregelen:

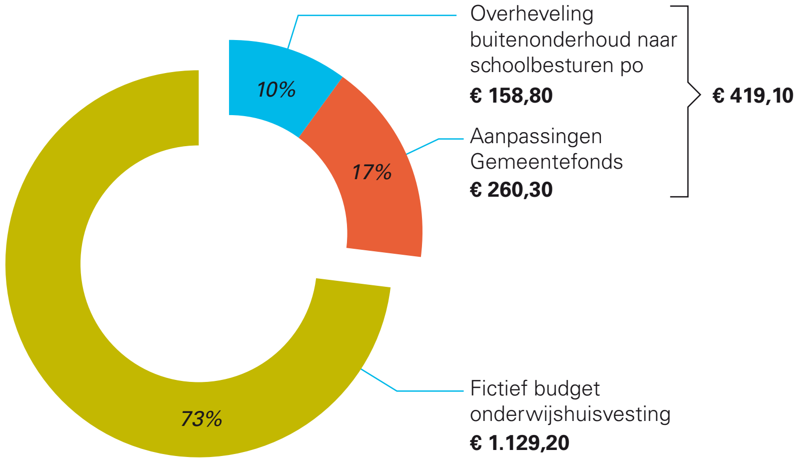
- Het buitenonderhoud primair onderwijs is naar de schoolbesturen overgeheveld, à € 158,8 miljoen (overheveling van zowel de financiële middelen als de taak). De middelen zijn toegevoegd aan het onderdeel *materiële instandhouding* in de lumpsum van de schoolbesturen. Het betreft hier dus geen bezuiniging.
- Aanpassingen in het Gemeentefonds, met een gezamenlijk financieel belang van € 260,3 miljoen. De belangrijkste aanpassing is het *groot onderhoud Gemeentefonds*. De verdeling van middelen in het Gemeentefonds sloot namelijk niet meer aan op de kosten van de onderscheiden gemeenten. De maatregel heeft daarom betrekking op de verdeling van middelen over de gemeenten en heeft geen effect op de totale omvang van het Gemeentefonds maar wel op het subcluster *onderwijshuisvesting* in het fonds. Omdat de totale uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting lager waren dan de in de algemene uitkering opgenomen middelen voor onderwijshuisvesting, heeft het groot onderhoud geleid tot een verlaging van het fictieve budget voor onderwijshuisvesting.

  Een andere aanpassing in het Gemeentefonds wordt veroorzaakt door een generieke korting op de algemene uitkering door de zogenaamde *Buma-uitname* van € 256 miljoen. Deze middelen zijn weggehaald bij de gemeentebesturen en toegevoegd aan de lumpsumbekostiging van de schoolbesturen, en wel aan het *personele* deel.

  Ook de Buma-uitname was een reactie op de achterblijvende uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting. De uitname was generiek en betekende dus een verlaging van € 256 miljoen op het Gemeentefonds als geheel. Het subcluster *onderwijshuisvesting* is daardoor ook lager geworden, net als de andere (sub-)clusters, maar in veel beperktere mate dan wanneer de uitname rechtstreeks ten laste van het subcluster zou zijn gegaan. Voor een generieke korting is gekozen omdat op het cluster *educatie* al gekort was via het groot onderhoud van het Gemeentefonds.

In figuur 5 vatten we de wijzigingen per 1 januari 2015 samen. Omdat de Buma-uitname generiek van aard was, is deze als zodanig niet zichtbaar in de figuur. De financiële gevolgen ervan zijn wel in de figuur verwerkt als ‘Aanpassingen Gemeentefonds’ (net als de gevolgen van het groot onderhoud aan het Gemeentefonds).

Figuur 5 Wijziging fictief budget onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds per 1 januari 2015 (bedragen in € miljoen)




Bron: gegevens PO-Raad (fictief budget onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds) en Mei-circulaire Gemeentefonds 2014 van het Ministerie van BZK (overheveling buitenonderhoud)

## 1.2 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

**Hoofdconclusie**

Gemeenten en schoolbesturen dragen gezamenlijk de zorg voor bijna 10.000 schoolgebouwen in Nederland. Ruim 2,5 miljoen leerlingen krijgen hier les in het primair en voortgezet onderwijs. Aan onderwijshuisvesting besteedden gemeenten en schoolbesturen in 2013 gezamenlijk ongeveer € 2,6 miljard. De praktijk van de onderwijshuisvesting is, net als het onderwijs zelf, in verschillende opzichten rijk aan variatie (zie ook onze rapporten *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* (2013a) en *Bekostiging voortgezet onderwijs* (2014b). Ouderdom en functionele en technische kwaliteit van schoolgebouwen lopen uiteen en de financiële middelen die aan onderwijshuisvesting worden besteed vertonen substantiële regionale en lokale verschillen. Dat geldt ook voor de mate waarin schoolbesturen en gemeenten elkaar weten te vinden in de gezamenlijke opgave voor het in stand houden van onderwijshuisvesting van redelijke kwaliteit zoals de wet voorschrijft. Die opgave lijkt, met een blik op de toekomst, substantieel. Om enkele belangrijke trends te noemen:

§ 3.2.1

- dalende leerlingenaantallen zijn in de meeste provincies in het primair onderwijs al praktijk en zullen zich de komende tien jaar ook voordoen in het voortgezet onderwijs. Een dalend leerlingaantal betekent voor het schooljaar daarna een lagere materiële bekostiging, terwijl de huisvestingslasten niet (onmiddellijk) evenredig dalen. Er lijkt nu reeds sprake te zijn van overcapaciteit in het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs. Dit zet de financiële exploitatie door de schoolbesturen onder druk, naast het al bestaande tekort op de materiële bekostiging in het basisonderwijs waarover wij eerder rapporteerden in onze publicatie *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* (2013a);

§ 2.3.1

- schoolgebouwen voldoen blijkens onderzoek geregeld niet aan wettelijke eisen en er wordt niet of nauwelijks handhavend opgetreden als dat blijkt;

§ 3.3.2

- het huidige tempo waarin nieuwbouw wordt gerealiseerd is betrekkelijk laag: gebouwen ‘staan’ gemiddeld 69 jaar voor ze vervangen worden. Het aantal nieuwe schoolgebouwen dat jaarlijks wordt gebouwd ligt sinds 2010 wat lager dan in de jaren daarvoor; en

- de functionele kwaliteit van de schoolgebouwen is een vraagstuk van toenemend belang met de introductie van passend onderwijs, behoefte aan meer ruimte voor differentiatie, digitalisering van het onderwijs en de ontwikkeling van nieuwe onderwijsvormen. De daartoe mogelijke flexibeler inrichting en benutting van schoolgebouwen is nog niet overal de praktijk.

Deze opgave stelt hoge eisen aan de werking van het onderwijshuisvestingsstelsel. Gemeenten en schoolbesturen hebben hier onderscheiden verantwoordelijkheden en financiële mogelijkheden. Dit stelsel bevat geen prikkels om gezamenlijk zo doelmatig mogelijk te opereren met oog voor de lange termijn. Dat in de praktijk toch voorbeelden te vinden zijn van vruchtbare samenwerking is vooral te danken aan oriëntatie, inzet en voldoende financiële ruimte van betrokken partijen zelf. Met de geschetste toekomstige opgave zal hier in de toekomst vaker een beroep op worden gedaan en het is geen vanzelfsprekendheid dat dit altijd lukt.

Het is relevant om de opgave in de onderwijshuisvesting in samenhang te bezien met de situatie van het vastgoed in andere delen van de publieke sector. Zowel het Rijk als diverse (semi-)publieke sectoren hebben substantiële ambities om de bestaande vastgoedportefeuille te herstructureren, dit mede vanwege oplopende taakstellingen. Dit speelt onder meer bij het Ministerie van Defensie, de Nationale Politie, de rechterlijke macht, de langdurige zorg (extra-muralisering), diverse uitvoeringsorganisaties en lagere overheden. Vaak streven publieke partijen ernaar bestaand vastgoed af te stoten, te hergebruiken of publieke dienstverlening en locaties samen te voegen, soms over klassieke scheidslijnen heen. Om deze operaties te doen slagen is een gedegen vastgoedstrategie een eerste vereiste, waarover wij eerder rapporteerden in *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf; doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed* (2015). Succesvolle uitvoering van de gestelde ambities vragen een sterke bedrijfsvoering en professioneel vastgoedmanagement. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar is niet altijd geborgd. In veel publieke domeinen is het bestaande vastgoedmanagement vooral gericht geweest op beheer en continuïteit. Hier gaat het evenwel om een transitieopgave van formaat en dat vraagt goede uitvoerende competenties en ruime bestuurlijke aandacht.

Er zijn overeenkomsten tussen het rijksvastgoedbeheer en het domein van de onderwijshuisvesting: ook daar staan partijen voor een grote transitieopgave die hoge eisen zal stellen aan uitvoering en bestuur. Hoewel, zoals gezegd, sprake is variatie binnen de onderwijshuisvesting - de concrete opgave voor individuele gemeenten en schoolbesturen verschilt - lijkt de periode van relatief stabiele (financiële) vooruitzichten voor de meeste gemeenten en schoolbesturen voorbij. De geschetste opgave zal voor individuele gemeenten en schoolbesturen (forse) financiële consequenties kunnen hebben. In dat licht is de Buma-uitname uit het Gemeentefonds en de toevoeging van deze gelden aan het personele deel van de lumpsumbekostiging van de schoolbesturen opmerkelijk.

Voorgaande roept ook de vraag op of het huidige onderwijshuisvestingstelsel de juiste prikkels bevat aan gemeenten en schoolbesturen om deze transitieopgave in de komende jaren gezamenlijk succesvol aan te vatten met de daartoe beschikbare middelen. Op de volgende punten zien wij hier ruimte voor verbetering.

1. *Ambities ten aanzien van functionele en technische kwaliteit van schoolgebouwen*
Het valt op dat de bewindslieden van OCW graag zouden zien dat het huisvestingsstelsel meer oplevert dan alleen gebouwen van redelijke kwaliteit. In brieven aan en debatten in het parlement spreken ze zich ambitieuzer uit: schoolgebouwen moeten volgens hen goed zijn, want dat draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs. Ze moeten daarnaast een gezond binnenklimaat hebben, een duurzame exploitatie, en aansluiten bij de eisen van deze tijd. Dat ambitieniveau zien we niet terug in eisen in wet- en regelgeving. Daaruit blijkt dat een minimaal vloeroppervlak vereist is; dat schoolgebouwen, net als andere gebouwen, moeten voldoen aan de eisen in het Bouwbesluit 2012 en de Wet milieubeheer; dat schoolbesturen hun gebouwen behoorlijk moeten onderhouden; en dat gemeenten voor onderwijshuisvesting een bekostigings plafond moeten vaststellen dat *redelijkerwijs* kan voorzien in de huisvestingsbehoefte van scholen. Die begrippen zijn verder niet in landelijke wet- en regelgeving uitgewerkt.

§ 2.1.1

Kijken we naar de normbedragen die de VNG in haar Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs (VNG 2014) hanteert voor nieuwbouw, dan blijken die niet te passen bij de ambities van de bewindslieden en over het algemeen zelfs niet bij de eisen die het Bouwbesluit 2012 aan gebouwen stelt.

§ 3.3.2

De ambitie om de onderwijshuisvesting aan te laten sluiten bij de eisen van deze tijd is geen nieuw vraagstuk, maar wel een dat zich in het huidige tijdsgewricht pregnanter laat stellen. Zo stelt de digitalisering van het onderwijs eisen aan gebouwen die soms ook weer snel kunnen veranderen. Flexibiliteit in huisvesting is ook nodig vanwege *passend onderwijs*, dat in augustus 2014 is ingevoerd. Passend onderwijs betekent dat er voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, een passende plek in het onderwijs moet zijn. Stelregel daarbij is: *regulier als het kan, speciaal als het moet*. Dat kan ertoe leiden dat leerlingenstromen lokaal of regionaal anders gaan lopen en ook dat schoolgebouwen mogelijk moeten worden aangepast om de toegankelijkheid van het schoolgebouw te vergroten en om de benodigde extra ondersteuning in of rondom de klas te bieden. Uit onze webenquête www.checkjeschoolgebouw.nl bleek dat leraren over het algemeen niet positief zijn over de geschiktheid van het schoolgebouw voor onderwijs aan leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen. Het is in de eerste plaats aan de staatssecretaris van OCW om aan te geven hoe deze opgave moet worden gerealiseerd. Mede in het licht van de transitieopgave is helderheid over de ambities en de wettelijke vertaling en normering daarvan gewenst.

Bijlage 2

- Wij bevelen de staatssecretaris van OCW aan om de (bestaande) ambities van Rijk op het terrein van onderwijshuisvesting helder te formuleren en eenduidig vast te leggen in wettelijke vereisten. Tevens geven we de staatssecretaris van OCW in overweging de doorwerking van de wettelijke vereisten in de VNG-modelverordening met de VNG te bespreken.
- Wij brengen opnieuw onze eerdere aanbeveling aan de staatssecretaris van OCW naar voren uit ons onderzoek *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* (2013a) om de structurele bekostiging van het basisonderwijs (en daarbinnen de materiële en personele componenten) te evalueren zoals bij de invoering van de lumpsumsystematiek is toegezegd. Schoolbesturen financieren hun huisvestingslasten uit de materiële instandhoudingsbijdrage die onderdeel uitmaakt van hun lumpsum - al zijn ze vrij zelf te bepalen hoeveel van hun lumpsum ze aan ‘personeel’ en ‘materieel’ uitgeven. De ontoereikendheid van de materiële bekostiging waarover we in 2013 rapporteerden is een punt van zorg, ook in het licht van de opgave waar schoolbesturen voor staan.

2. *De opgave van dalende leerlingenaantallen*

§ 3.2.1

In het primair onderwijs daalt het aantal leerlingen al sinds 2008, en dat zal volgens de huidige prognoses van het Ministerie van OCW tot 2023 doorgaan. In het voortgezet onderwijs zet de leerlingendaling volgend jaar in, en daar zal ze volgens de huidige prognoses tot 2028 duren. Voor beide onderwijssectoren geldt dat leerlingen daardoor steeds ruimer gehuisvest zullen zijn, tenzij er iets anders met de ruimte wordt gedaan. Gemeenten en schoolbesturen staan daardoor voor lastige keuzes. Ze zullen enerzijds samen moeten bepalen of het nodig is huisvesting af te stoten of te verhuren voor andere doeleinden dan onderwijs. Misschien betekent dit dat sommige onderwijslocaties zullen worden gesloten en dat de leerlingen voortaan op andere locaties onderwijs volgen. Gemeenten en schoolbesturen kunnen anderzijds ook bewust kiezen voor ruimere huisvesting per leerling en de prijs betalen die daarbij hoort: hogere huisvestingskosten per leerling. Voor schoolbesturen gaat het dan om relatief hoge exploitatiekosten: zij ontvangen bij lagere leerlingenaantallen immers in hun lumpsum een lagere vergoeding vanuit het Ministerie van OCW voor materiële instandhouding, terwijl de exploitatiekosten waarschijnlijk maar beperkt dalen. Voor gemeenten die de beleidskeuze hebben gemaakt al hun leerlingen ruimer te huisvesten, zullen nieuw te bouwen schoolgebouwen duurder uitvallen dan bij minder ruime normen het geval zou zijn.
In ons onderzoek zien wij dat er in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs zeer waarschijnlijk sprake is van overcapaciteit: er is meer vloeroppervlak in gebruik dan de normen die de VNG in haar modelverordening onderwijshuisvesting adviseert aan de gemeenten. Voor zover er inderdaad sprake is van overcapaciteit, kan dat een bewuste lokale keus zijn. Niet alle schoolbesturen en gemeenten lijken echter goed op de hoogte van de leerlingendaling op hun eigen scholen. Uit recent onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW bleek dat 14% van de gemeenten die aan het onderzoek deelnamen, de eigen leerlingendaling fors lager inschat dan het ministerie. Van de schoolbesturen in het primair onderwijs die deelnamen, schat 21% de leerlingendaling fors lager in dan het ministerie. Deze schoolbesturen en gemeenten gaan er dus vanuit dat hun leerlingenaantallen (fors) hoger zullen zijn dan de prognoses die het Ministerie van OCW hanteert. De staatssecretaris van OCW schreef hierover op 20 augustus 2015 een brief aan de Tweede Kamer. Hij vindt dat oplossingen voor de problematiek van de daling van de leerlingenaantallen - die overigens niet alleen betrekking hebben op huisvesting, maar bijvoorbeeld ook op het voortbestaan van scholen - alleen op regionaal niveau vorm kunnen krijgen. Het is zijn ambitie dat eind 2016 in alle gemeenten met leerlingendaling samenwerking is ontstaan, gericht op een meerjarig regionaal gebiedsplan voor het onderwijsaanbod en dat in de helft van alle gemeenten met leerlingendaling meerjarige gebiedsplannen zijn vastgesteld en worden uitgevoerd (OCW, 2015a).

- We bevelen de staatssecretaris van OCW aan het onderwerp *onderwijshuisvesting* nadrukkelijk te betrekken bij zijn ambities om meerjarige regionale gebiedsplannen van de grond te krijgen in alle gemeenten met leerlingendaling. Het is denkbaar dat de lokale financiële situatie - buiten de schuld of verantwoordelijkheid van lokale partijen - zodanig nijpend is, dat deze in de weg staat aan de oplossing van een evident ondoelmatige huisvestingssituatie. Wij geven de bewindslieden van OCW en BZK in overweging, te bezien of de rijksoverheid in dergelijke gevallen de lokale partijen eenmalig financieel tegemoet zou moeten komen om de impasse te doorbreken.

*3. Prikkels in het onderwijshuisvestingsstelsel*

Nieuwbouw en onderhoud van de gebouwen is bij gemeenten respectievelijk schoolbesturen belegd en dat brengt niet alleen het voordeel van verschillende perspectieven met zich mee. Een belangrijk nadeel is de prikkel om de kosten over de hele levensduur van schoolgebouwen niet te betrekken in de afweging om een gebouw met bepaalde specificaties neer te zetten. Het stelsel biedt beide partijen gelegenheid de eigen uitgaven laag te houden ten koste van hogere uitgaven voor de ander. Gemeenten kunnen dat doen door minder te investeren in nieuwbouw ten koste van hoge exploitatielasten. Die kosten komen voor rekening van de schoolbesturen, en worden pas later en over een lange reeks van jaren - namelijk de hele levensduur van het gebouw: gemiddeld 69 jaar - gemaakt. En omgekeerd dienen schoolbesturen soms een formele aanvraag bij hun gemeente in voor een huisvestingsvoorziening, zonder daarbij voor de gemeente goedkopere opties te overwegen. Schoolbesturen in het primair onderwijs mogen door het investeringsverbod[5] doorgaans ook niet bijdragen aan nieuwbouw en uitbreiding. Dit verbod - dat schoolbesturen financieel beschermt - maakt het in de praktijk lastiger om er samen uit te komen. In het huidige stelsel is er geen prikkel om *gezamenlijk* zo doelmatig mogelijk te opereren.

§ 3.3.2

§ 2.3.3

Beide geldstromen - voor nieuwbouw én voor onderhoud - zijn echter publiek geld, en vanuit dat overkoepelend maatschappelijk perspectief zou het wenselijk zijn aan het begin van een huisvestingstraject met zowel nieuwbouw- als onderhoudskosten rekening te houden. Daarna volgt de beslissing om een gebouw neer te zetten met specificaties die rekening houden met beide aspecten. *Life cycle costing* kan inzichtelijk maken dat de initiële investering duurder is, maar dat deze in de vorm van lagere financiële lasten over de hele levensduur van het gebouw wordt terugverdiend.

§ 3.2.2

Het stelsel prikkelt ook op een andere manier beide partijen niet om gezamenlijk zo doelmatig mogelijk te opereren. Renovatie als mogelijkheid om de levensduur van een gebouw te verlengen is wettelijk niet belegd bij gemeenten of schoolbesturen. De wetgever ging ervan uit dat gemeenten en schoolbesturen er samen uit zouden komen, maar in de praktijk blijkt dat tegen te vallen. De VNG beschouwt renovatie als onderdeel van onderhoud en daarmee de verantwoordelijkheid van schoolbesturen; die zien het zelf vaak niet zo. Renovatie wordt hierdoor niet altijd als optie overwogen, terwijl het wel een goede tussenoplossing kan zijn op enig moment in de lange levensduur van een schoolgebouw.

Hoofdstuk 3.1

Onderwijshuisvesting is een zaak van de lange termijn, terwijl het stelsel nu prikkelt om vooral op korte termijn te denken en beslissen. Ook dat is een ongelukkige prikkel in het stelsel. Die prikkel zit ook in de procedure in de onderwijswetten voor de aanleg van onderwijshuisvesting, die een jaarlijkse cyclus kent. Elk jaar kunnen besturen een aanvraag bij de gemeente indienen, stelt de gemeente een bekostigingsplafond voor huisvesting vast, beslist zij over de aanvragen en neemt ze de aanvragen die zij honoreert op in het jaarlijks huisvestingsprogramma. Dat brengt met zich mee dat onverwachte claims van schoolbesturen de lange termijnplannen voor onderwijshuisvesting, die gemeenten soms hebben, kunnen doorkruisen. Ook de meerjarige financiële planning klopt dan niet meer. En zoals we al eerder aangaven: de scheiding van verantwoordelijkheden werkt in de hand dat bij investeringsbeslissingen geen rekening wordt gehouden met de kosten van schoolgebouwen over hun hele levensduur. Ook in die zin prikkelt het stelsel niet tot langetermijndenken.

§ 3.2.3

**5**
Schoolbesturen in het primair onderwijs moeten het geld uit de lumpsum besteden aan die taken waarvoor het bestuur verantwoordelijk is. Voor onderwijshuisvesting volgt hieruit dat schoolbesturen niet mogen investeren in nieuwbouw of uitbreiding van schoolgebouwen: dit is immers een taak van de gemeenten.

Dat roept de vraag op of de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen en gemeenten heroverwogen zou moeten worden. Als alle verantwoordelijkheden voortaan in één hand zouden liggen - van de schoolbesturen of van de gemeenten - zou dat echter ook belangrijke nadelen met zich meebrengen. We schetsen ze in het kader.

**Nadelen van volledig functionele decentralisatie: naar schoolbesturen**

Als schoolbesturen voortaan als enige verantwoordelijk zouden zijn voor onderwijshuisvesting, zou dat financiële risico's voor hen met zich meebrengen. Zo kan nieuwbouw grotere financiële tegenvallers met zich meebrengen dan onderhoud - door externe factoren zoals schommelingen in de rentestand. Die tegenvallers zouden schoolbesturen moeten opvangen binnen hun lumpsum en dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs, of het kan schoolbesturen in financiële problemen brengen. Het omgekeerde kan ook gebeuren: dat schoolbesturen overwegend investeren in de kwaliteit van onderwijs, ten koste van de kwaliteit van onderwijshuisvesting op de langere termijn. Ook dit kan hen in financiële problemen brengen. En tot slot: uiteraard zou, als schoolbesturen geheel verantwoordelijk zouden worden voor huisvesting van het primair en voorgezet onderwijs, het gemeentelijke perspectief vervallen. Dat perspectief kunnen individuele schoolbesturen niet helemaal van de gemeente overnemen. Een coöperatie van alle schoolbesturen in een gemeente zou dat al beter kunnen dan individuele schoolbesturen.

**Nadelen van volledig territoriale decentralisatie: naar gemeenten**

Zouden voortaan de gemeenten als enige verantwoordelijk zijn voor onderwijshuisvesting, dan zou de bekostiging van het onderwijs ingrijpend veranderen. Schoolbesturen zouden sterk afhankelijk worden van gemeenten, en als (vertegenwoordigers van) de gebruikers van de gebouwen veel minder invloed op de huisvesting hebben dan ze nu hebben. Daarnaast ontvangen schoolbesturen in de lumpsumbekostiging nu financiële middelen voor zowel personele als materiële uitgaven en beslissen zij zelf hoeveel ze aan beide posten besteden. Ze kunnen bijvoorbeeld besluiten een aantal jaren meer uit te geven aan onderhoud ten koste van personele uitgaven; dat behoort tot hun beleidsvrijheid. Die vrijheid zou ingeperkt worden als schoolbesturen niet meer over het onderhoud van hun gebouwen zouden gaan. Gemeenten zouden zich dan op detailniveau met de bedrijfsvoering van scholen moeten gaan bemoeien.

Op grond van ons onderzoek doen wij geen aanbeveling om het stelsel fundamenteel te herzien. Binnen het huidige stelsel zijn nog mogelijkheden om het gebrek aan goede prikkels te adresseren. In dit verband bevelen we de staatssecretaris van OCW aan:

- Hervorm de procedure voor nieuwbouw van onderwijshuisvesting in de onderwijswetten en laat deze (zoveel mogelijk) aansluiten bij de vierjarige raadsperiode van gemeenten. De integrale huisvestingsplannen die veel gemeenten nu al hebben kunnen daarbij als voorbeeld dienen waarbij wel van belang is dat deze strategisch zijn (en niet alleen operationeel) én juridische status hebben. In dergelijke plannen moet ook aandacht zijn voor het vraagstuk van schoolgebouwen.
- Regel wettelijk wie verantwoordelijk is voor renovatie van schoolgebouwen, want in de praktijk komen gemeenten en schoolbesturen hier samen niet altijd goed uit.
- Laat het financiële toezicht op schoolbesturen aansluiten bij de toegenomen financiële risico's van schoolbesturen op huisvestingsvlak, bijvoorbeeld door in de risicoanalyse extra alert te zijn op schoolbesturen waaraan huisvestingsmiddelen zijn doorgedecentraliseerd.

§ 3.1.3

Doordecentralisatie van huisvestingsmiddelen van de gemeente naar schoolbesturen benadert de situatie waarin één partij verantwoordelijk is voor zowel nieuwbouw als onderhoud van schoolgebouwen, maar ondervangt de ongelukkige prikkels in het stelsel niet helemaal en brengt financiële risico's voor schoolbesturen met zich mee.

4. *Lokale checks and balances*

§ 2.3.2

§ 3.3.3

In de verhoudingen tussen bestuurslagen staat centraal dat de rijksoverheid *sober en terughoudend* toezicht houdt op andere bestuurslagen en erop vertrouwt dat zij hun taken goed uitvoeren. Daartoe is wel van belang dat het lokale horizontaal toezicht goed is, namelijk dat de gemeenteraad de taakuitvoering door het college van B en W goed kan controleren, en daar ook voldoende informatie voor heeft. Voor sommige gemeenteraden blijkt het echter lastig hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen omdat ze beperkt, te globaal en/of niet-samenhangend worden geïnformeerd, zowel over de financiële als over de inhoudelijke kant van onderwijshuisvesting. Dat komt naar voren uit meer dan de helft van de lokale rekenkamerrapporten die hierop ingingen. Lokale rekenkamers constateren dat enkele gemeenten zicht hebben op alle relevante aspecten van de kwaliteit van schoolgebouwen, maar vaker stellen ze vast dat het zicht volledig ontbreekt. Hoewel gemeenteraden en colleges van B en W beide een wettelijk recht hebben op informatie van schoolbesturen over huisvesting, oefenen zij dat recht dus kennelijk niet altijd uit.
Door het gebrek aan informatie kunnen gemeenteraden geen goed afgewogen beslissing nemen over de hoogte van het budget. Ze kunnen ook niet vaststellen of doelstellingen zijn gehaald. Die situatie verhoudt zich slecht tot de wettelijke plicht van de gemeente om te zorgen voor onderwijsvoorzieningen; een plicht die college van B en W en gemeenteraad samen hebben.

§ 3.1.3 en 2.3.1

Daarnaast zijn er signalen dat de taakuitvoering door gemeenten niet altijd goed is. Zo krijgen nieuwe schoolbesturen bij het stichten van een nieuwe school soms jaren achtereen van hun gemeente te horen dat zij niet over de financiële middelen beschikt om hen van huisvesting te voorzien. En er blijkt niet of nauwelijks handhavend te worden opgetreden als schoolgebouwen niet voldoen aan eisen uit het Bouwbesluit of uit de Wet milieubeheer (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2014).

§ 3.3.2

Ten slotte problematiseren de meeste lokale rekenkamers die dit punt onderzochten, het gebrek aan gemeentelijke visie op onderwijshuisvesting: beleid zou ad hoc of reactief zijn en een langetermijnperspectief zou ontbreken.
De staatssecretaris van OCW heeft in november 2013, in een brief aan de Tweede Kamer, toegezegd onderzoek te zullen doen naar de taakuitvoering door gemeenten (OCW, 2013). De eerste resultaten worden in 2017 verwacht.

5. *Landelijke basisinformatie over onderwijshuisvesting*

Ten slotte vragen we aandacht voor het volgende: een aantal basale gegevens over schoolgebouwen is niet of slechts gefragmenteerd beschikbaar. Het is onbekend hoeveel schoolgebouwen er zijn in Nederland, welk vloeroppervlak ze hebben en wat de bezettingsgraad is. De Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Kadaster bevat gegevens over schoolgebouwen. We hebben echter twijfels over de betrouwbaarheid, omdat we vrij veel gegevens aantroffen die waarschijnlijk niet kloppen, zoals gebouwen met een vloeroppervlak van één vierkante meter. De vestigingsgegevens van het Ministerie van OCW konden niet alle gekoppeld worden aan de gegevens van het Kadaster, waardoor wij voor 15% van de schoolgebouwen in Nederland niet konden vaststellen hoeveel vierkante meter vloeroppervlak ze hebben. Ook de financiële gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over onderwijs-

huisvesting zijn naar ons oordeel niet geheel betrouwbaar. Die gegevens zijn gebaseerd op opgaven van gemeenten. Uit onderzoek is de afgelopen jaren gebleken dat gemeenten hun uitgaven en inkomsten voor *onderwijshuisvesting* en *overige educatie* niet allemaal op dezelfde manier boeken, ondanks de geldende voorschriften (Cebeon/Regioplan 2011 en Cebeon 2015). Complete en betrouwbare data over de huidige onderwijshuisvesting in Nederland zijn voor alle partijen van belang. Dat geldt zeker in de komende jaren in het licht van de geschetste transitie-opgave. Betere data over bijvoorbeeld onderhoudsniveau, energiezuinigheid, bouwjaar, aantal vierkante meters per leerling en uitgaven (open spending) kunnen partijen helpen. Al eerder benadrukten wij het belang en de mogelijkheden om dergelijke gegevens in de vorm van open data beschikbaar te stellen. We herhalen hier het pleidooi daarvoor uit onze brief van december 2013 over de overheveling van het buitenonderhoud (2013b) en onze publicatie *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf; doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed* (2015). Open data kunnen ook benut worden bij de aangekondigde monitoring van de taakuitvoering door gemeenten en dragen bij aan de transparantie van de gerealiseerde beleidsprestaties. Hierdoor kunnen burgers en volksvertegenwoordigers kritisch meekijken, en kan indien nodig sneller bijgestuurd worden.

We bevelen de staatssecretaris van OCW en de minister van BZK naar aanleiding van de punten 4 en 5 hierboven aan:

- Bezie wat de rijksoverheid kan doen om de lokale checks and balances te verstevigen. Besteed daarbij ook uitdrukkelijk aandacht aan de vraag hoe de gemeenteraad beter in positie kan worden gebracht om de taakuitvoering door de gemeente te controleren en aan de versterking van de lokale rekenkamerfunctie, in lijn met de maatregelen uit uw *Actieplan lokale rekenkamers* van juli 2015 (BZK, 2015).
- Bezie ook de mogelijkheden tot verbetering van bestaande data omtrent onderwijshuisvesting, op transparante en toegankelijke wijze samengebracht en als open data beschikbaar gesteld. Ook dat verstevigt de lokale checks and balances.

## 1.3 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben ons conceptrapport voorgelegd aan de bewindslieden van OCW en BZK, en aan de besturen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de PO-Raad en de VO-raad. Hieronder vatten we hun reacties samen.[6] De volledige reacties staan op www.rekenkamer.nl. We sluiten af met ons nawoord.

### 1.3.1 Bestuurlijke reacties

**Reactie van de staatssecretaris van OCW, mede namens de minister van BZK**
De staatssecretaris van OCW heeft op 18 december 2015 gereageerd op ons conceptrapport, mede namens de minister van BZK.
Hij onderschrijft onze constatering dat zijn ambitie voor de kwaliteit van onderwijshuisvesting de minimumnormen ontstijgt. Hij is er geen voorstander van, in wet- en regelgeving vast te leggen wat in dit verband ‘goed’ is, omdat dit het ambitieniveau en verantwoordelijkheidsgevoel bij schoolbesturen en gemeenten zou kunnen afzwakken. De staatssecretaris ziet in de praktijk voldoende voorbeelden van goede, frisse en functionele schoolgebouwen. Die gemeenten en schoolbesturen hebben geen wet- en regelgeving nodig gehad om dat resultaat te bereiken.
Een eenmalige tegemoetkoming voor gemeenten waar de lokale financiële situatie door dalende leerlingenaantallen zeer nijpend is, ligt volgens de staatssecretaris niet

**6**
Naast onderstaande inhoudelijke reactie zijn tekstsuggesties gedaan, die voor zover het feitelijke verbeteringen betrof, zijn overgenomen.

voor de hand omdat leegstand door dalende leerlingenaantallen, om een structurele organisatorische oplossing vraagt, niet om een eenmalige.
De staatssecretaris geeft aan dat de sectorraden en de VNG onderling gesprekken voeren over mogelijke verbeteringen binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. In 2016 wil hij verschillende thema's verder met hen verkennen, waaronder meerjarige integrale huisvestingsplannen, renovatie en leegstand. Zo mogelijk en wenselijk komen er dan eind 2016 gezamenlijke voorstellen.
De komende jaren werkt de staatssecretaris met de sectorraden aan het beschikbaar stellen van meer en betere open data en indicatoren om transparantie in het primair en voortgezet onderwijs te bevorderen. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 oktober 2015 schreef hij dat hij voor de publicatie van gegevens over onderwijs het principe hanteert: 'alles openbaar, tenzij'. Hij meldt ook de vestigingsgegevens van instellingen in het Basisregister Onderwijs (BRON) te zullen verbeteren, waarna deze beter gekoppeld kunnen worden aan andere registers met data over onderwijshuisvesting.

**Reacties voorzitters VNG, PO-Raad en VO-raad**
De VNG, PO-Raad en VO-raad zijn het in grote lijnen eens met onze analyse en onze aanbevelingen. Tegen een aantal punten kijken zij anders aan dan wij, en een aantal aanbevelingen gaan wat hen betreft niet ver genoeg:

- De PO-Raad en VO-raad vinden net als wij dat huisvestingsplannen meerjarig zouden moeten worden, maar vinden een periode van vier jaar - de raadsperiode - daarvoor veel te kort. In dat geval kan namelijk nog steeds elke collegewisseling de plannen voor onderwijshuisvesting doorkruisen.
- De VNG benadrukt dat onderwijshuisvesting niet los staat van huisvestingsvraagstukken op andere terreinen. Aan de ene kant is er sprake van leerlingendaling en aan de andere kant bieden de decentralisaties in het sociaal domein mogelijkheden om maatschappelijke functies in gebouwen te bundelen.
- Volgens de PO-Raad neemt door de decentralisaties de druk op gemeentebesturen toe. Tegelijkertijd heeft de Buma-uitname de beschikbare financiële middelen fors doen afnemen, en zijn bij gemeenten ook de bemensing en kennis over onderwijs (-huisvesting) afgenomen. Dat maakt dat volgens de PO-Raad onze aanbevelingen niet voldoende zijn om de achterstanden die de raad ervaart op het gebied van onderwijshuisvesting, in te lopen.
- De VO-raad, ten slotte, vindt de financiële risico's van functionele decentralisatie van de gehele verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting naar schoolbesturen te overzien. Bij andere sectoren is een waarborgfonds ingesteld om financiële risico's voor huisvesting af te dekken. Ook decentralisatie naar een coöperatie van alle schoolbesturen in een gemeente vindt de VO-raad een interessante gedachte.

De VNG en de PO-Raad melden in hun reacties al geruime tijd te werken aan een samenwerkingsagenda waarin zij verschillende door ons genoemde thema's nader zullen uitwerken.

### 1.3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer
De staatssecretaris van OCW zet zijn ambities op het gebied van onderwijshuisvesting bewust niet om in wet- en regelgeving, omdat dit schoolbesturen en gemeenten zou kunnen afremmen. Wij wijzen erop dat zijn geuite ambities bij betrokkenen - leerlingen

en hun ouders, leraren en schoolleiders - verwachtingen wekken, namelijk dat die ambities het beleid van de staatssecretaris beschrijven en dat dit beleid ook uitgevoerd zal worden. De staatssecretaris wil, zo blijkt nu, met zijn woorden kennelijk vooral de lokale partijen uitdagen tot mooie resultaten te komen, en richt zich niet zozeer tot de gebruikers van schoolgebouwen. Dat is verwarrend en kan volgens ons tot teleurstellingen leiden als lokale partijen de ambities van de staatssecretaris niet kunnen of willen realiseren.
We zijn verheugd dat de staatssecretaris voor onderwijsdata uitgaat van het principe 'openbaar, tenzij'. Dat maakt het straks voor alle betrokkenen (ouders en leerlingen, gemeenten en schoolbesturen), hopen wij, mogelijk tot beter onderbouwde oordelen en keuzes te komen. We wijzen er wel op dat:

- informatie over het onderhoudsniveau van schoolgebouwen nu nog niet systematisch als overheidsinformatie beschikbaar is, dus dat openbaarmaking van tot nu toe niet-openbare gegevens op dit punt geen verbetering betekent en
- dat de problemen rond de vestigingsgegevens van schoolgebouwen deels terug te voeren zijn op de betrouwbaarheid van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen van het Kadaster en niet kunnen worden opgelost door verbetering van het Basisregister Onderwijs.

De VNG stelt terecht dat onderwijshuisvesting niet los van andere beleidsterreinen moet worden gezien. Wij herkennen dat. In onze publicatiereeks *Vastgoed in de publieke sector* kijken wij hoe de rijksoverheid en de met het Rijk verbonden organen hun vastgoed (gebouwen, gronden en infrastructuur) beheren, in een tijd waarin door bezuinigingen en reorganisaties, de behoefte aan huisvesting afneemt. Dat vraagt soms om afstoting, maar soms ook om herbestemming van vastgoed.

We kijken met belangstelling uit naar de samenwerkingsagenda waaraan de PO-Raad en de VNG werken, om knelpunten rond onderwijshuisvesting op te lossen. Uit de reacties blijkt dat alle partijen toe willen naar meerjarige planperiodes, dus het lijkt ons aannemelijk dat ze in elk geval over dat punt overeenstemming zullen bereiken. We nemen er kennis van dat de staatssecretaris samen met deze partijen en de VO-raad verdere voorstellen wil formuleren, uiterlijk eind 2016. We vragen ons af of in die voorstellen ook een bestuurlijke rol is weggelegd voor de staatssecretaris of zijn ministerie, daar waar lokale partijen er niet samen in slagen de onderwijshuisvestingsvraagstukken op te lossen. Gegeven het feit dat de publieke middelen op centraal niveau geïnd en verdeeld worden, en in het licht van de geschetste transitieopgave met betrekking tot onderwijshuisvesting is een actieve en waar nodig activerende rol van de staatssecretaris zeker het overwegen waard.

## Bronnen


- Algemene Rekenkamer (2013a). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, bijlage bij kamerstuk 31 497, nr. 106. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2013b). *Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 december 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 293, nr. 191. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2014a). *Gebruikersonderzoek kwaliteit Onderwijshuisvesting.* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 november 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 293, nr. 225. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

- Algemene Rekenkamer (2014b). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij kamerstuk 31 289, nr. 193. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2015). *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf; doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, bijlage bij kamerstuk 31 490, nr. 176. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- BZK (2015). *Actieplan lokale rekenkamers*. Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 7 juli 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VII, nr. 54. Den Haag: Sdu.
- Cebeon/Regioplan (2011). *Onderzoek Periodiek Onderhoud.*
- Gemeentefonds. *Overkoepelende notitie eerste fase.* Amsterdam: Cebeon/Regioplan.
- Cebeon (2015). *Onderzoek Groot Onderhoud Onderwijshuisvesting.* Eindrapport. Amsterdam: Cebeon.
- OCW (1996). *Memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 455, nr. 3. Den Haag: Sdu.
- OCW (2013). Brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 28 november 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 69. Den Haag: Sdu.
- OCW (2015a). *Voortgangsrapportage uitvoering maatregelen leerlingendaling.* Brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 20 augustus 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 289, nr. 251. Den Haag: Sdu.
- OCW (2015b). *Verkenning van de randvoorwaarden voor een recht op doordecentralisatie van huisvestingsmiddelen*. Brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 10 februari 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 764, nr. 11. Den Haag: Sdu.
- OCW (2015c). Brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 26 oktober 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 293, nr. 273. Den Haag: Sdu.
- Raad van State (2014). *Uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op het hoger beroep van de Stichting Katholiek Onderwijs Drenthe, gevestigd te Oude Pekela, gemeente Pekela, appellante, tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 8 augustus 2013 in zaak nr. 13/45*. Raad van State, 11 juni 2014, zaaknummer 201307854/1/A2.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014). *Krachtenveldanalyse verduurzamen schoolgebouwen PO en VO. Discussiepaper*. Utrecht: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- VNG (2014). *Herziene Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs*. Brief aan de leden d.d. 24 juli 2014. Kenmerk 14/059. Den Haag: VNG.
- VNG (2015). *De lat omhoog. Toekomstverkenning onderwijshuisvesting*. Den Haag: VNG.

# 2 Stelsel

# 2.1 Beleid onderwijshuisvesting

Onderwijshuisvesting is in de uitvoering een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het stelsel van onderwijshuisvesting. Er bestaat een discrepantie tussen de hoge ambities van het Rijk met onderwijshuisvesting en de nadere uitwerking in wet- en regelgeving. Ook de stimuleringsmaatregelen die het kabinet in de periode 2008-2014 heeft ingezet geven - vooralsnog - geen structurele invulling aan de uitgesproken ambities.

## 2.1.1 Kloof tussen ambities Rijk en wet- en regelgeving

Bewindspersonen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) maar ook van andere ministeries spreken zich geregeld ambitieus uit over onderwijshuisvesting. Ze leggen daarbij een relatie tussen de kwaliteit van schoolgebouwen en de leerprestaties van leerlingen. In het tekstkader hieronder halen we enkele voorbeelden aan uit beleidsplannen en uit brieven aan het parlement.

**Huisvestingsambities van de rijksoverheid**

- ‘Goede onderwijshuisvesting is een belangrijke randvoorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. Het gaat daarbij zowel om de technische kwaliteit als om de onderwijskundige kwaliteit van schoolgebouwen.’ (OCW, 2012)
- ‘Veel onderwijsgebouwen zijn steeds langer in gebruik en voldoen niet meer aan de eisen van deze tijd.(…) Gesteund door ontwerp moet de komende jaren een meer integrale aanpak van de scholenbouwopgave voorop staan waarbij de herontwikkeling van de bestaande gebouwenvoorraad serieus wordt meegewogen.’ (Diverse ministeries, 2012)
- ‘Een goed, veilig en gezond schoolgebouw is een belangrijke randvoorwaarde voor goed onderwijs en leerprestaties.’ (OCW, 2014)
- ‘Het kabinet is van mening dat een verbetering van het binnenmilieu in basisscholen voor de aspecten luchtkwaliteit, stoorgeluid en temperatuur daar waar nodig wenselijk is. Kinderen brengen immers een belangrijk deel van hun jeugd verplicht door in schoolgebouwen.’ (VROM, 2008)

Deze ambities zijn echter grotendeels niet vastgelegd in wet- en regelgeving. In de eisen die de wetgever stelt, staan namelijk kwalificaties als *redelijk* en *behoorlijk* centraal in plaats van *goede* onderwijshuisvesting (zie onderstaand kader). De wetgever heeft geen normen gesteld aan de onderwijskundige kwaliteit van schoolgebouwen.

**Wet- en regelgeving over eisen aan schoolgebouw**

- Het *Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO* geeft voor alle typen onderwijs een norm voor het benodigde bruto vloeroppervlak. Per type onderwijs zijn een vaste voet en de *bruto vloeroppervlakte per gelijktijdig aanwezige leerling* gegeven die een school ten minste moet bevatten.
- De onderwijswetten[1] stellen slechts in beperkte mate eisen aan schoolgebouwen. De wet verplicht schoolbesturen om het schoolgebouw en het terrein ‘behoorlijk te gebruiken en te onderhouden’.[2] Daarnaast geeft de wetgever gemeenten de opdracht een bekostigingsplafond vast te stellen, waarmee ‘redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van [...] scholen op het grondgebied van de gemeente’.[3] Wat *behoorlijk* en *redelijk* is, is niet in landelijke wet- en regelgeving uitgewerkt. Gemeenten bepalen in een lokale verordening hun beleid voor onderwijshuisvesting en stellen een bekostigingsplafond vast. Voor hun lokale verordening maken ze vaak gebruik van de *Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs* van de VNG.

1
Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs en Wet op de expertisecentra.

2
Artikel 106, lid 1 Wet op het primair onderwijs, artikel 76q, lid 1 Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 104, lid 1 Wet op de expertisecentra.

3
Artikel 93, lid 2 Wet op het primair onderwijs, artikel 76d, lid 2 Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 91, lid 2 Wet op de expertisecentra.

- In het Bouwbesluit 2012 staan voorschriften die betrekking hebben op de technische aspecten van kwaliteit, zoals de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid van gebouwen. Een aantal voorschriften zijn gespecificeerd voor onderwijsgebouwen. Aan bestaande bouw worden lagere eisen gesteld dan aan nieuwbouw.
- In het Activiteitenbesluit milieubeheer van 19 oktober 2007 (Stb. 2007, nr. 415) en het Besluit energieprestatie gebouwen van 24 november 2006 (Stb. 2006, nr. 608) zijn maatregelen opgenomen die ook van toepassing zijn op schoolgebouwen. Zo moeten schoolgebouwen die verhuurd worden evenals nieuwgebouwde scholen over een energielabel beschikken en moeten scholen bepaalde erkende energiebesparende maatregelen nemen. Vanaf 2020 mogen alleen nog maar bijna-energieneutrale gebouwen worden gebouwd in Europa; dit geldt ook voor schoolgebouwen.
- De Arbeidsomstandighedenwet 1998 en het Arbeidsomstandighedenbesluit van 15 januari 1997 (Stb. 1997, nr. 60) zijn ook op scholen van toepassing.

### 2.1.2 Maatregelen Rijk ter verbetering kwaliteit schoolgebouwen

Een *aanzienlijk* percentage van de basisscholen voldeed een aantal jaren geleden niet aan de ventilatie-eisen voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit, zo stond te lezen in de Kabinetsvisie binnenmilieu uit 2008 (VROM, 2008). De naleving van deze eisen door het bouwbedrijfsleven en de handhaving door de gemeenten liet volgens het kabinet ook sterk te wensen over. De Rijksbouwmeester kaartte in 2009 aan dat in acht van de tien scholen het binnenklimaat onder de maat is, en dat hierdoor de gezondheid en de onderwijsprestaties van meer dan een miljoen kinderen onder druk staan. In 2012 schreef de minister van OCW aan de Tweede Kamer dat onderwijshuisvesting een kwaliteitsslag zou moeten maken: de voorraad schoolgebouwen wordt steeds ouder en relatief veel gebouwen zijn aan vernieuwing toe, de kwaliteit van het binnenmilieu moet beter, schoolbesturen in het primair onderwijs investeren onrechtmatig in nieuwbouw omdat gemeenten niet al hun wensen honoreren en ontwikkelingen zoals passend onderwijs maken het noodzakelijk gebouwen aan te passen om ze bij de tijd te houden (OCW, 2012). Ook de Actieagenda architectuur en ruimtelijk ontwerp ten slotte signaleert dat veel onderwijsgebouwen steeds langer in gebruik zijn en niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd (Diverse ministeries, 2012).

In de periode 2008-2014 heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen om de kwaliteit van (onder meer) onderwijshuisvesting te verbeteren. We noemen hier de belangrijkste.
Recente maatregelen zijn de Green Deal Verduurzaming Scholen uit 2014 en de Actieagenda architectuur en ruimtelijk ontwerp 2013-2016 (Diverse ministeries, 2012). Twee eerdere maatregelen op het gebied van binnenmilieu zijn de Verbetering binnenmilieu en energiezuinigheid (budget: € 165 miljoen; periode 2009-2010) en het Programma van Eisen Frisse Scholen.[4] Uit onderzoek blijkt dat met de eerste maatregel 50% van de schoolgebouwen in het primair onderwijs en 30% in het voortgezet onderwijs werden bereikt, met een bouwjaar vóór 2003 (Berdowski c.s., 2013). De overheveling van het buitenonderhoud in het primair onderwijs, per 2015, heeft ook als doel knelpunten in het systeem te verminderen. Tot slot heeft het kabinet enkele financiële maatregelen getroffen.
Al deze maatregelen richten zich overigens niet specifiek op het verbeteren van de onderwijskundige kwaliteit van schoolgebouwen.

**4**
Bij het Ministerie van VROM liep destijds het programma ‘Kompas, energiebewust wonen en werken’, met als doel bij te dragen aan de vermindering van de $CO_2$-uitstoot van de gebouwde omgeving. Onderdeel van dit programma was het project Frisse Scholen.

§ 2.2.2

### 2.1.3 Kwaliteitseisen veld aan onderwijsgebouwen

In het veld bestond behoefte aan meer richtlijnen op het gebied van onderwijshuisvesting. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Kenniscentrum Ruimte voor Onderwijs en Kinderopvang[5] en de PO-Raad hebben een Kwaliteitskader onderwijshuisvesting basisonderwijs ontwikkeld en in 2014 gepubliceerd. Dit kader beschrijft architectonische, functionele en technische basisprestaties van onderwijshuisvesting. Het is een instrument dat schoolbesturen en gemeenten vrijwillig kunnen gebruiken. De toenmalige minister van OCW gaf in haar brief van 16 maart 2012 aan de Tweede Kamer aan, met de VNG in gesprek te gaan over de mogelijkheden om kwaliteitsstandaarden toe te voegen aan de modelverordening voor onderwijshuisvesting. Tot op heden zijn er geen kwaliteitsstandaarden aan de modelverordening toegevoegd. De VNG acht dit niet mogelijk zonder forse verhoging van het budget voor onderwijshuisvesting.

§ 3.3.2

#### Bronnen


- Atelier Rijksbouwmeester (2009). *Gezond en goed, scholenbouw in topconditie*. Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester.
- Berdowski, Z. & Eshuis, P.H. (2013). *Evaluatie regelingen verbetering energiezuinigheid en binnenklimaat PO en VO. Eindrapport*. Zoetermeer: Panteia.
- Diverse ministeries (2012). *Werken aan ontwerpkracht. Actieagenda 2013-2016: architectuur en ruimtelijk ontwerp*. Den Haag: z.uitg.
- Green Deal Verduurzaming Scholen, www.ruimte-ok.nl/content/eerste-handtekeningen-green-deal-verduurzaming-scholen-gezet#.VMuetzZgU3E, geraadpleegd op 30 januari 2015.
- OCW (2012). Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 16 maart 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 118. Den Haag: Sdu.
- OCW (2014). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 15 januari 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 84. Den Haag: Sdu.
- Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO (Staatsblad 1997, nr. 125).
- VROM (2008). *Kabinetsvisie binnenmilieu basisscholen*. Brief aan de Tweede Kamer, z.d. Kenmerk SAS/2007121677. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Directoraat-Generaal Milieu.


**5**
Dit is het Kenniscentrum Ruimte voor Onderwijs en Kinderopvang (Ruimte-OK), voorheen Servicecentrum Scholenbouw. Ruimte-OK is een onafhankelijke partij die zich richt op de ontwikkeling, financiering en organisatie van huisvesting voor onderwijs en kinderopvang.

# 2.2 Financiën

De minister van OCW gaf in 2012 aan een kwaliteitsslag voor onderwijshuisvesting wenselijk te vinden (OCW, 2012). De kwaliteit van de onderwijshuisvesting kan en moet ook volgens de staatssecretaris beter (OCW, 2014). De middelen voor onderwijshuisvesting zijn zowel voor schoolbesturen als gemeenten niet geoormerkt en beide partijen kunnen dus zelf bepalen voor welke doelen zij hun budget inzetten. De financiële maatregelen die het kabinet sinds 2012 heeft genomen, ontmoedigen naar ons oordeel beide partijen om de gewenste kwaliteitsslag te realiseren en zetten de samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten onder druk. We vinden de Buma-uitname opmerkelijk, omdat de aanleiding de gebleken onderbesteding door gemeenten van huisvestingsmiddelen was. Gemeenten zijn echter vrij hun algemene uitkering uit het Gemeentefonds naar eigen inzicht te besteden en *hoeven* dus niet een bepaald bedrag aan onderwijshuisvesting uit te geven.

### 2.2.1 Financiering onderwijshuisvesting in een notendop

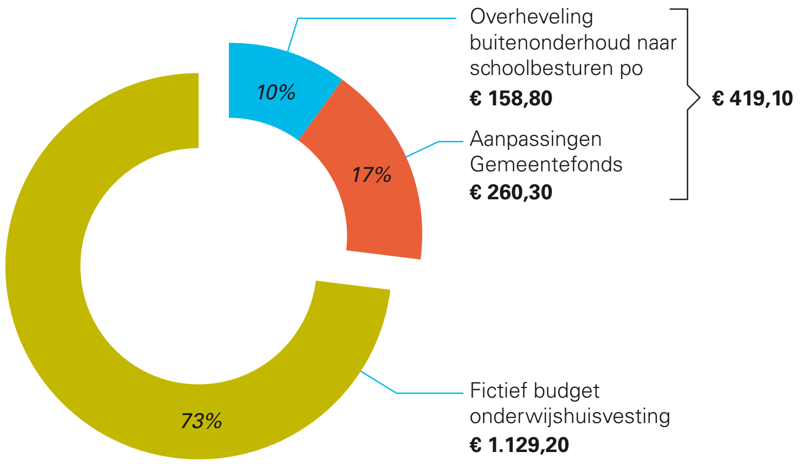
De financiële middelen waarmee gemeenten hun zorgplicht vervullen en schoolbesturen hun onderhoudsplicht, komen van de rijksoverheid.
Gemeenten ontvangen middelen voor de uitvoering van hun zorgplicht voor onderwijshuisvesting als onderdeel van hun algemene uitkering uit het Gemeentefonds (fondsbeheerders: de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Financiën). De algemene uitkering is onderverdeeld in (sub)clusters. Het subcluster *onderwijshuisvesting* maakt onderdeel uit van het cluster *educatie*. Schoolbesturen ontvangen middelen voor onderwijshuisvesting als onderdeel van hun reguliere bekostiging (lumpsum) van het Ministerie van OCW.

De rijksoverheid stelde in 2014 ongeveer € 2,5 miljard beschikbaar voor onderwijshuisvesting in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo). De gemeenten en de schoolbesturen hoeven de gelden niet uit te geven die in de algemene uitkering respectievelijk in hun reguliere bekostiging zijn opgenomen voor onderwijshuisvesting. Ze zijn vrij om er naar eigen inzicht minder of meer aan te besteden. De middelen zijn niet geoormerkt, daarom spreken we van *fictieve* budgetten.

### 2.2.2 Fictief budget gemeenten

Per 2015 is het fictieve budget dat gemeenten ter beschikking wordt gesteld voor onderwijshuisvesting met € 419,1 miljoen, naar beneden bijgesteld ten opzichte van 2014 (zie figuur 1).

Figuur 1 Wijziging fictief budget onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds per 1 januari 2015 (bedragen in € miljoen)




Bron: gegevens PO-Raad (fictief budget onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds) en Meicirculaire Gemeentefonds 2014 van het Ministerie van BZK (overheveling buitenonderhoud)

Het budget is in 2015 lager dan in 2014, door de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar de schoolbesturen in het po en de aanpassingen in het Gemeentefonds (te weten: het zogeheten *groot onderhoud Gemeentefonds* en de gevolgen van de Buma-uitname). In tabel 2.1 lichten we deze maatregelen toe. De aanpassingen in het Gemeentefonds zijn doorgevoerd omdat de uitgaven van gemeenten lager waren dan de fictieve budgetten van gemeenten voor onderwijshuisvesting.

Tabel 2.1 Maatregelen met gevolgen voor het fictieve onderwijshuisvestingsbudget per 1-1-2015

| | **Toelichting maatregel** | **Gevolgen voor fictief budget onderwijs-huisvesting?** | **Gevolgen voor totale omvang Gemeente-fonds?** | **Opmerkingen** |
|---|---|---|---|---|
| **Overheveling buitenonderhoud** | De overheveling van het buitenonderhoud en de aanpassing van schoolgebouwen van gemeenten naar schoolbesturen in het primair onderwijs. Hiermee is een bedrag van € 158,8 miljoen gemoeid. Per 1 januari 2015 zal € 135 miljoen worden toegevoegd aan het budget voor de materiële instandhouding (onderdeel van de lumpsum) van besturen in het primair onderwijs (OCW, 2014). In 2015 is er verder een bedrag van € 23,8 miljoen beschikbaar voor de overgangsregeling die aan de overheveling verbonden is. | Ja. | Ja. | Zowel taak als budget zijn overgeheveld naar schoolbesturen. |
| **Groot onderhoud Gemeentefonds** | Aanleiding voor deze maatregel was dat de verdeling van middelen in het Gemeentefonds niet meer aansloot op de kosten van gemeenten. De maatregel heeft daarom betrekking op de verdeling van middelen en heeft geen effect op de totale omvang van het Gemeentefonds. Omdat de uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting lager waren dan de in de algemene uitkering opgenomen middelen | Ja. | Nee. | De fondsbeheerders zijn tot dit besluit gekomen in goed overleg met de VNG, betrokken ministeries en de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) (BZK, 2014). |

| | **Toelichting maatregel** | **Gevolgen voor fictief budget onderwijs-huisvesting?** | **Gevolgen voor totale omvang Gemeente-fonds?** | **Opmerkingen** |
|---|---|---|---|---|
| | voor onderwijshuisvesting, heeft het groot onderhoud geleid tot een verlaging van het fictieve budget voor onderwijshuisvesting. | | | |
| **Gevolgen Buma-uitname** | Het achterblijven van de uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting heeft nog tot een andere financiële maatregel geleid namelijk de zogenaamde *Buma-uitname*. Deze uitname van € 256 miljoen is toegepast op het Gemeentefonds als geheel. Hierdoor worden alle clusters - dus ook het subcluster *onderwijs-huisvesting* - geraakt, maar in veel beperktere mate dan wanneer de uitname rechtstreeks ten laste van het subcluster zou zijn gegaan.<br>Er is voor een generieke korting gekozen omdat op het cluster *educatie* al gekort was via het groot onderhoud van het Gemeentefonds. De uitgenomen middelen zijn toegevoegd aan de lumpsumbekostiging van de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. | Ja, maar beperkt. | Ja. | De uitname is opmerkelijk omdat de (beleids-)clusters in het Gemeentefonds zijn bedoeld om de verdeel-systematiek te ondersteunen en niet om de budgetten te oormerken. De uitname suggereert dat budgetten geoormerkt zouden zijn. |

De financiële maatregelen leiden ertoe dat gemeenten zich opnieuw beraden op hun taken en verantwoordelijkheden. Enkele van onze casusgemeenten gaven aan te vrezen dat de verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen onder druk zou komen te staan. Dit geldt ook voor gemeenten die de verantwoordelijkheden voor nieuwbouw en uitbreiding hebben doorgedecentraliseerd naar schoolbesturen. In de meeste doordecentralisatiecontracten is namelijk opgenomen dat wezenlijke wijzigingen in de uitkering van het Gemeentefonds aanleiding kunnen vormen voor het aanpassen van het doordecentralisatiecontract. Veel gemeenten vinden het principieel onjuist dat ze worden gestraft voor onderbesteding van onderwijshuisvestingsgeld, terwijl de gemeenteraad gewoon gebruikmaakt van zijn budgetrecht als hij besluit minder budget beschikbaar te stellen voor onderwijshuisvesting.

§ 3.2.4

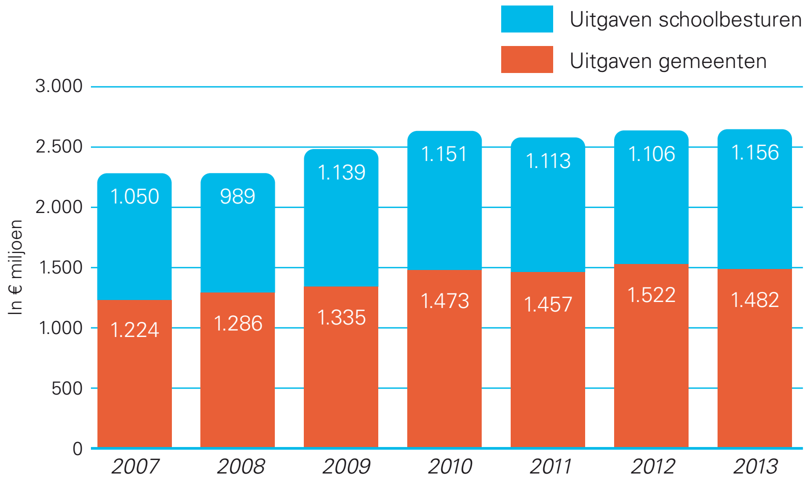
### 2.2.3 Uitgaven gemeenten en schoolbesturen

Gemeenten begroten en verantwoorden volgens het baten- en lastenstelsel en rekenen de investeringen voor nieuwe schoolgebouwen toe aan het tijdvak waarin deze gebruikt worden. Dit betekent dat zij investeringen presenteren op de balans (activeren) en ten laste brengen van het resultaat via de afschrijvingskosten gedurende een termijn van doorgaans veertig jaar. Een groot deel van de uitgaven van gemeenten ligt daarom voor jaren vast in de vorm van afschrijvings- en rentekosten, samen kapitaallasten genoemd.

Figuur 2 toont de uitgaven van gemeenten en schoolbesturen aan onderwijshuisvesting. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is onze bron voor de uitgaven van de gemeenten. Het CBS maakt gebruik van informatie die gemeenten aan het CBS verstrekken. Uit onderzoek (Cebeon/Regioplan, 2011) is echter gebleken dat gemeenten ondanks de geldende voorschriften hun uitgaven en inkomsten voor *onderwijshuisvesting* en *overige educatie* niet allemaal op dezelfde manier boeken. In 2015 bleek opnieuw dat de werkelijke lasten duidelijk afweken van de *informatie voor derden-gegevens (Iv3)* van

het CBS (Cebeon, 2015). In onze casusstudies stelden we ook vast dat de CBS-gegevens niet altijd overeenkwamen met de gegevens van de gemeente zelf.

Figuur 2 Uitgaven gemeenten en sczhoolbesturen aan onderwijshuisvesting in po en vo, 2007-2013 (bedragen in € miljoen)




Bron: CBS en DUO

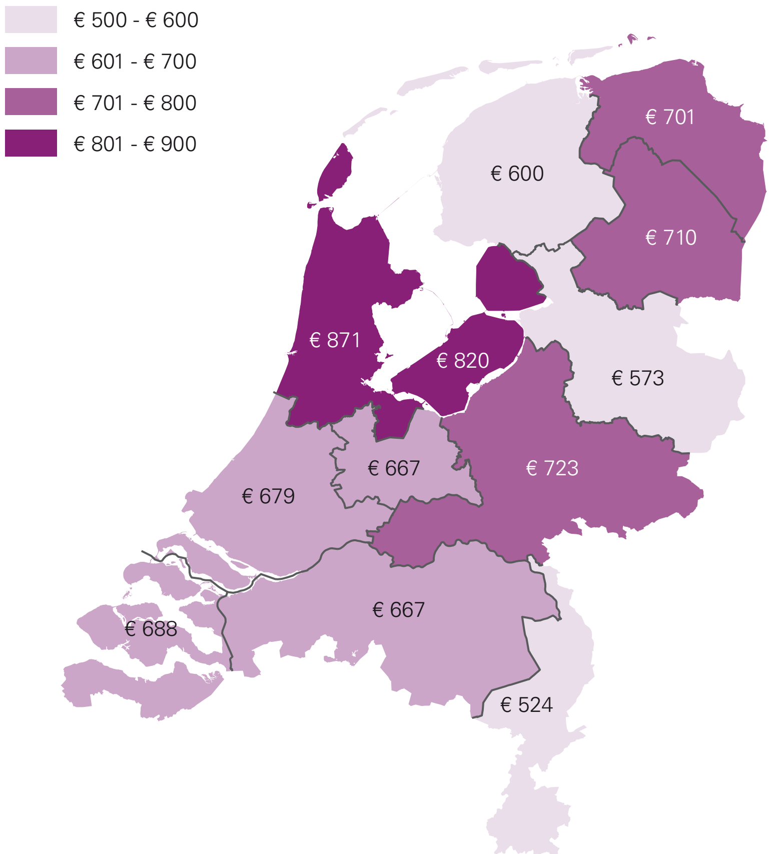
Vóór de decentralisatie financierde het Rijk de schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs *à fonds perdu*.[1] De overdracht van deze scholen aan gemeenten in het kader van de decentralisatie in 1997 is gebeurd tegen een *boekwaarde nihil* (Research voor Beleid, 2006). Gemeenten hebben destijds deze schoolgebouwen niet allemaal geherwaardeerd.[2] Schoolgebouwen die niet geherwaardeerd zijn, vertegenwoordigen geen waarde op de gemeentelijke balans en gemeenten schrijven er dus ook niet op af. Wanneer deze gebouwen in de toekomst vervangen moeten worden, dan wordt hun waarde wel zichtbaar op de balans. De gemeentelijke lasten zullen hierdoor in de toekomst stijgen.

In de figuren 3 en 4 hebben we de gemiddelde uitgaven van gemeenten in 2013 per leerling voor het primair onderwijs respectievelijk voor het voortgezet onderwijs weergegeven als een gemiddelde per provincie. We herhalen onze opmerking van figuur 2: ook de figuren 3 en 4 zijn gebaseerd op CBS-gegevens, die op hun beurt op gemeentelijke opgaven gebaseerd zijn; uit onderzoek is gebleken dat gemeenten hun uitgaven verschillend boeken.

**1**
Financiering *à fonds perdu* wil in dit geval zeggen dat de stichtingskosten van schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs ineens ten laste van het rijksbudget zijn gebracht en als investering afgeboekt.

**2**
Uit genoemd onderzoek bleek dat in 2004 12% van de gemeenten die een of meer schoolgebouwen à fonds perdu hadden overgenomen, deze gebouwen hadden geherwaardeerd.

Figuur 3 Gemiddelde uitgaven gemeenten per provincie (in het jaar 2013) per leerling voor onderwijshuisvesting po

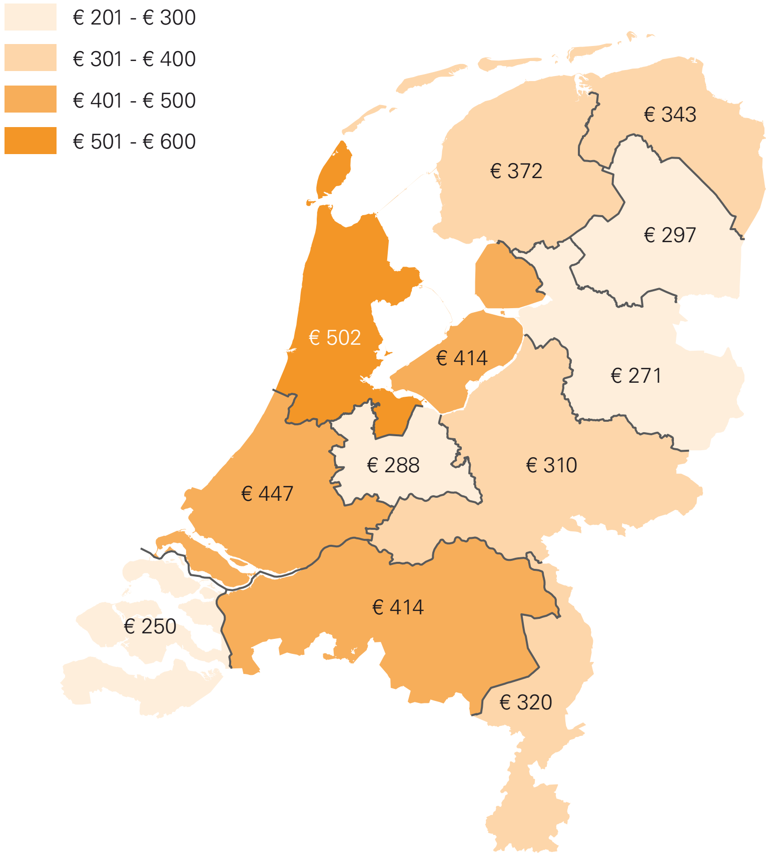



Bron: CBS en DUO

De gemeentelijke uitgaven aan onderwijshuisvesting in het primair onderwijs, uitgedrukt als een gemiddeld bedrag per leerling per provincie, liepen in 2013 uiteen van € 524 tot € 871. De cijfers zijn overigens uit 2013, toen in het primair onderwijs het buitenonderhoud nog niet overgeheveld was naar de schoolbesturen. Gemeenten geven sinds de overheveling minder uit aan onderwijshuisvesting in het primair onderwijs.

Figuur 4 laat zien dat ook de uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting in het *voortgezet* onderwijs, uitgedrukt als gemiddeld bedrag per leerling per provincie, sterk uiteen lopen: van € 250 tot € 502.

Figuur 4 Gemiddelde uitgaven gemeenten per provincie (in het jaar 2013) per leerling voor onderwijshuisvesting vo




Bron: CBS en DUO

§ 2.2.2

### 2.2.4 Kwaliteitsslag in relatie tot financiële maatregelen

De financiële maatregelen die we in 2.2.2. beschrijven zijn opmerkelijk, aangezien de bewindslieden tegelijkertijd een kwaliteitsslag wenselijk achten. We merken over de relatie tussen deze kwaliteitsslag en de beschikbare financiële middelen verder op:

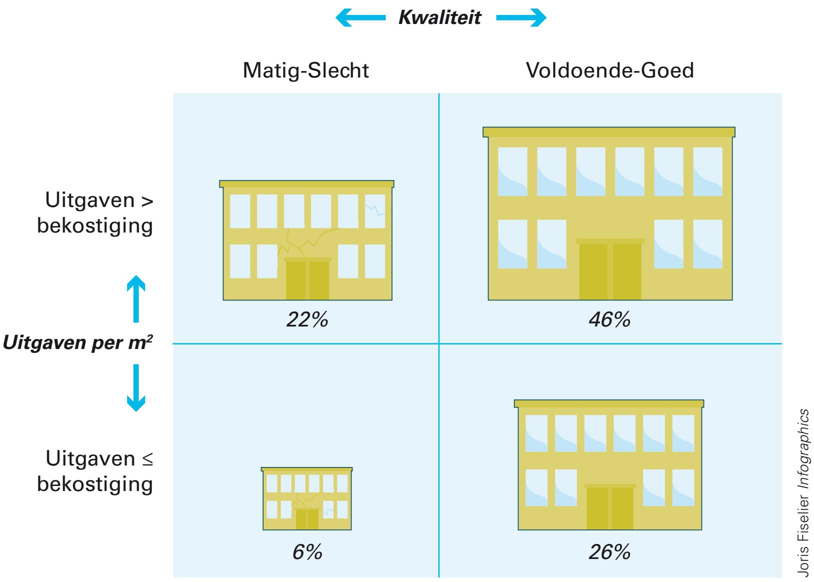
- De Buma-middelen zijn niet toegevoegd aan het *materiële* deel van de lumpsum van schoolbesturen (waar onderhoud een onderdeel van is), maar aan het personele deel. De middelen zijn in het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) gekoppeld aan doelstellingen op het *personele* vlak. Het kabinet en de andere ondertekenaars van het NOA (waaronder de PO-Raad en de VO-raad) sturen er daardoor op aan dat schoolbesturen deze middelen op het personele vlak inzetten. Schoolbesturen zijn overigens vrij om te bepalen waaraan zij hun lumpsummiddelen besteden, dus zij kunnen er ondanks de afspraken in het NOA voor kiezen, het geld aan onderhoud te besteden.
- Het overhevelingsbudget voor buitenonderhoud in het primair onderwijs van € 158,8 miljoen lijkt onvoldoende voor aanpassing van schoolgebouwen aan de onderwijskundige eisen van deze tijd en investeringen in energiezuinigheid. De staatssecretaris van OCW stelt dat dit budget voldoende is, en baseert zich daarbij op onderzoek waaruit blijkt dat het onderhoud van schoolgebouwen op orde is en dat het overhevelingsbudget is gebaseerd op de uitgaven van gemeenten in het verleden aan onderhoud (PRC, 2011). In dit onderzoek is echter alleen gekeken naar de technische kwaliteit van gebouwen en niet naar functionele aspecten. Uit een recente benchmark van ICSadviseurs onder 215 basisscholen blijkt dat schoolbesturen waarschijnlijk niet zullen uitkomen met het overhevelingsbudget. Het is

voldoende voor het onderhouden van scholen, maar niet voor aanpassingen en eventuele renovaties (ICSadviseurs, 2014).

- Schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs geven al jaren meer uit aan materiële instandhouding dan er aan materieel budget in de lumpsum versleuteld zit (Algemene Rekenkamer, 2013 en 2014). Schoolbesturen mogen zelf weten hoe zij hun middelen verdelen over materieel en personeel. Gevolg van hogere materiele instandhoudingsuitgaven is dat ze zullen moeten bezuinigen op andere zaken of hun reserves zullen moeten aanspreken. Van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs die meer uitgeven aan onderhoud dan zij hiervoor via de lumpsum ontvangen, is het onderhoud van de schoolgebouwen bij een kwart van matige tot slechte kwaliteit (zie figuur 5).
- De normbedragen[3] in de modelverordening onderwijshuisvesting van de VNG, zijn onvoldoende voor de bouw van een basisschool die voldoet aan de wettelijke eisen (Bouwbesluit 2012) en ruim onvoldoende voor een basisschool die voldoet aan de aanvullende eisen uit het Kwaliteitskader onderwijshuisvesting basisonderwijs. Als gemeenten hogere normbedragen in hun verordeningen zouden opnemen, brengt dat met zich mee dat ze - uitgaande van hetzelfde budget - minder nieuwe scholen zouden kunnen bouwen.

§ 3.3.2

Figuur 5 Kwaliteit onderhoud gebouwen in relatie tot uitgaven onderhoud schoolbesturen in het vo




Bron: Berdowski, Z. (2011)

## Bronnen


- Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, bijlage bij kamerstuk 31 497, nr. 106. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2014). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij kamerstuk 31 289, nr. 193. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Berdowski, Z., Eshuis, P.H. & Berger (2011). *Evaluatie materiële bekostiging voortgezet onderwijs. Periode 2006-2010. Eindrapport*. Zoetermeer: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.


3
Normbedragen worden niet door het Rijk opgesteld, maar door gemeenten.

- BZK (2014). *Groot onderhoud Gemeentefonds in 2015 en 2016*. Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 22 mei 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 B, nr. 15. Den Haag: Sdu.
- Cebeon/Regioplan (2011). *Onderzoek Periodiek Onderhoud*.
- Gemeentefonds. *Overkoepelende notitie eerste fase*. Amsterdam: Cebeon/Regioplan.
- Cebeon (2015). *Onderzoek Groot Onderhoud Onderwijshuisvesting. Eindrapport*. Amsterdam: Cebeon.
- ICSadviseurs (2014). *Onderhoudslasten in het po. Inzicht in de impact van de overheveling van het buitenonderhoud. Benchmarkonderzoek*. Amsterdam/Zwolle: ICSadviseurs.
- OCW (2012). Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 16 maart 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 118. Den Haag: Sdu.
- OCW (2014). *Antwoorden van de staatssecretaris van OCW van 31 januari 2014 op Kamervragen over de brief van de Algemene Rekenkamer van 12 december 2013 inzake aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 293, nr. 196. Den Haag: Sdu.
- PRC (2011). *Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten*.
- Research voor Beleid (2006), *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.

# 2.3 Toezicht op schoolgebouwen, schoolbesturen en gemeenten

§ 2.3.1
§ 2.3.2
§ 3.3.3
§ 2.3.1
§ 3.1.3

Het toezicht op schoolgebouwen is beperkt. Dit geldt ook voor het toezicht op de wijze waarop gemeenten en schoolbesturen invulling geven aan respectievelijk hun zorgplicht en onderhoudsplicht. Bewindslieden van OCW laten wel onderzoeken uitvoeren naar de kwaliteit van onderwijshuisvesting en het functioneren van het onderwijshuisvestingsstelsel.
In de bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen staat het ver trouwen centraal dat gemeenten hun taken goed uitvoeren en hierbij past sober rijkstoezicht. Het is echter de vraag of dit vertrouwen gerechtvaardigd is aangezien:

- gemeenteraden het lastig lijken te vinden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen;
- schoolgebouwen blijkens onderzoek geregeld niet aan wettelijke eisen voldoen, en er niet of nauwelijks handhavend wordt opgetreden als dat blijkt;
- de capaciteit van gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht de afgelopen jaren sterk is afgenomen;
- de taakuitvoering van gemeenten bij de huisvesting van nieuwe scholen niet altijd op orde is.

§ 2.3.3

De Inspectie van het Onderwijs heeft het vermoeden dat schoolbesturen het investeringsverbod overtreden, zij het dat ze dat vermoeden enkele jaren geleden vaker had dan nu. De Inspectie van het Onderwijs heeft nog nooit sancties opgelegd, doordat het verbod moeilijk te handhaven is. Het bouwheerschap waarvoor het schoolbestuur in de regel verantwoordelijk is, kan spanning opleveren met het investeringsverbod want als de kosten van nieuwbouw tegenvallen, komt dat voor rekening van de bouwheer en dat zou strijdig zijn met het investeringsverbod.

## 2.3.1 Toezicht op schoolgebouwen

**Rijksinspecties**
Drie inspecties spelen een rol bij het toezicht op schoolgebouwen: de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Inspectie SZW van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De rol van de Inspectie van het Onderwijs is in de praktijk beperkt. Zij houdt over het algemeen geen toezicht op schoolgebouwen. Alleen in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) gaat de inspectie na of de inrichting van het gebouw en de lesruimten getuigt van een *veilige en inspirerende leer- en werkomgeving*. 80% van de scholen in het VSO krijgt hiervoor van de inspectie een voldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2015). De Inspectie van het Onderwijs heeft nooit onderzocht of schoolgebouwen voldoen aan de wettelijke eis voor het *minimale aantal vierkante meters per leerling*.

Een *aanzienlijk* percentage van de basisscholen bleek een aantal jaren geleden niet te voldoen aan de ventilatie-eisen voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit (VROM, 2008). De ILT heeft enkele jaren geleden honderd metingen uitgevoerd in nieuw gebouwde woningen, scholen en kinderdagverblijven om de naleving van de regels op het gebied

van ventilatie te toetsen en de naleving door opdrachtgevers en eigenaren te bevorderen (Inspectie voor Leefomgeving en Transport, 2012). In de helft van die gevallen voldeed de capaciteit van het ventilatiesysteem niet aan de wettelijke eisen. Sinds 2012 ligt het tweedelijns toezicht op het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht bij de provincies en heeft het thema *binnenmilieu scholen* voor de ILT geen prioriteit meer. De ILT heeft wel in opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu twee monitoringsonderzoeken uitgevoerd naar asbest in scholen. De staatssecretaris concludeerde eind 2013 dat schoolbesturen steeds meer hun verantwoordelijkheid namen bij de omgang met asbest door maatregelen te treffen in de vorm van sanering en/of een beheersplan (IenM, 2013). De staatssecretaris heeft toegezegd scholen te blijven informeren en stimuleren om hun verantwoordelijkheid te nemen op dit terrein. De ILT ziet sinds 1 januari 2015 toe op de naleving van de energielabelplicht.

De Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft tussen 2008 en 2014 diverse inspectieprojecten uitgevoerd naar de veiligheid van praktijklokalen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De inspectie constateerde onder meer overtredingen bij de veilige uitvoering en het gebruik van machines, de beperking van blootstelling aan gevaarlijke stoffen en de veilige inrichting van praktijklokalen. In 2014 zijn herinspecties uitgevoerd bij de scholen waar eerder overtredingen waren geconstateerd, en bleek dat de naleving sterk was verbeterd. Een beperkt aantal scholen leeft de wet nog onvoldoende na. Deze zullen opnieuw worden geïnspecteerd.

In haar *Krachtenveldanalyse verduurzamen schoolgebouwen PO en VO* noemt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland als knelpunt dat er niet of nauwelijks handhavend wordt opgetreden als schoolgebouwen niet voldoen aan eisen uit het Bouwbesluit of aan de Wet milieubeheer (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2014).

**Lokaal toezicht**

De afdelingen bouw- en woningtoezicht van de gemeenten spelen lokaal een rol bij het toezicht op schoolgebouwen. De handhaving van de ventilatie-eisen door de gemeenten liet in 2008 sterk te wensen over (VROM, 2008). De capaciteit van afdelingen bouw- en woningtoezicht van gemeenten is de afgelopen jaren *sterk* afgenomen vanwege opeenvolgende taakstellingen, schreef de minister voor Wonen en Rijksdienst in november 2013 aan de Tweede Kamer. De gemeenten kiezen hier zelf voor door aan andere taken prioriteit te geven. Mede door de afnemende capaciteit neemt de kennis bij gemeenten af (WenR, 2013).

**Informatieverzameling**

Het Ministerie van OCW heeft de afgelopen jaren onderzoeken laten uitvoeren naar de kwaliteit van onderwijshuisvesting. Dit betrof zowel onderzoek naar de technische als functionele staat van schoolgebouwen.[1]

De staatssecretaris van OCW heeft aangekondigd periodiek onderzoek te gaan doen naar de mate waarin oudere schoolgebouwen voldoen aan de huidige eisen van het Bouwbesluit 2012. En hij wil nagaan of de overheveling van het buitenonderhoud heeft geleid tot kwaliteitsverbetering van de schoolgebouwen (OCW, 2013). De eerste resultaten worden in 2017 verwacht.

1 Zie voor enkele uitkomsten van deze onderzoeken ook bijlage 4.

### 2.3.2 Toezicht op schoolbesturen en gemeenten

**Onderhoudsplicht schoolbesturen**

De Inspectie van het Onderwijs kan toezicht houden op de onderhoudsplicht van schoolbesturen, omdat behoorlijk onderhoud van schoolgebouwen een zogeheten *deugdelijkheidseis* is.[2] Ze doet het in de praktijk niet omdat het haar naar eigen zeggen ontbreekt aan de benodigde kennis en het toezicht geen prioriteit heeft.

**Zorgplicht gemeenten**

De wijze waarop toezicht wordt gehouden op de taakuitvoering van gemeenten is gewijzigd met de invoering van de *Wet revitalisering generiek toezicht* (WRGT) in oktober 2012. Deze wet is ook van toepassing op de zorgplicht van de gemeenteraad en het college van B en W voor de voorzieningen in de huisvesting van scholen. Onderstaand kader licht de WRGT nader toe.

**Wet revitalisering generiek toezicht: de hoofdlijnen**

Uitgangspunt van de Wet revitalisering generiek toezicht (WRGT) is, het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitvoert. En dat de horizontale verantwoording - van gemeentebestuur aan gemeenteraad en van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten - op orde is. Daardoor kan het toezicht van het Rijk en de provincies op gemeenten sober en terughoudend zijn. Voor de onderwijswetten is het Rijk toezichthouder. Het tweedelijns toezicht op de bouwregelgeving is met de inwerkingtreding van de WRGT overgegaan van het Rijk (de ILT) naar de provincies (Tweede Kamer, 2013). Andere uitgangspunten van de WRGT zijn (BZK, VNG en IPO, 2012):

- Het Rijk oefent invloed uit op de uitvoering van medebewindstaken via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders vooraf, en niet via toezicht achteraf.
- Als een minister stelselverantwoordelijk is voor een bepaald beleidsdomein, wordt niet door middel van toezicht informatie verkregen, maar door middel van beleidsmonitoring, beleidsonderzoek en beleidsevaluatie. Indien hieruit blijkt dat er sprake is van een structureel kwaliteitstekort bij de uitvoering, ligt de oplossing niet in meer of ander toezicht, maar in aanpassing van de wet of van de condities (financiën of deskundigheidsbevordering) waaronder gemeenten en/of provincies de wet moeten uitvoeren.
- De toezichthouder kan ingrijpen met generieke toezichtsinstrumenten als er strijd is met het algemeen belang of met het recht dan wel als een decentrale overheid de onderwijswet niet of niet naar behoren uitvoert.
- Het verticale toezicht maakt plaats voor meer horizontale vormen van toezicht (controle en verantwoording) en kwaliteitsborging.

Het interbestuurlijk toezicht kan sober en terughoudend zijn, maar dan moeten voor het verticale toezicht van vóór de WRGT, wel meer horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging in de plaats komen. De gemeenteraad is belangrijk in het horizontaal toezicht op de taakuitvoering door de gemeente. De controlerende positie van de gemeenteraad moet in orde zijn. De VNG zei daarover in een brief aan haar leden, dat aan de wijzigingen in het interbestuurlijk toezicht twee randvoorwaarden verbonden zijn: de controlerende positie van de raad moet *in zijn kracht gezet* worden en de verantwoording moet zoveel mogelijk transparant en openbaar zijn (VNG, 2012). Dat het voor gemeenteraden vaak lastig is om hun kaderstellende en controlerende taak op het gebied van onderwijshuisvesting goed te vervullen, blijkt uit rapporten van lokale rekenkamers die onderzoek deden naar onderwijshuisvesting.

2
Artikel 23 van de Grondwet geeft aan hoe de kwaliteit van het onderwijs wordt gewaarborgd. Dat gebeurt door middel van bij wet geregelde deugdelijkheidseisen. De Inspectie van het Onderwijs kan op basis van artikel 3, lid 2 van de Wet op het onderwijstoezicht de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften beoordelen en bevorderen. De onderhoudsplicht van schoolbesturen is vastgelegd in artikel 106 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 76q van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 104 van de Wet op de Expertisecentra.

§ 3.3.3

§ 2.3.1 en 3.1.3

Verder voldoen schoolgebouwen geregeld niet aan wettelijke eisen, is de capaciteit van de afdelingen bouw- en woningtoezicht van gemeenten de afgelopen jaren sterk afgenomen en zijn er signalen dat niet alle gemeenten een goede invulling geven aan hun zorgplicht, bijvoorbeeld door een nieuwe school niet van huisvesting te voorzien. Dat roept de vraag op of sober toezicht wel passend is in de huidige situatie.

De Inspectie van het Onderwijs houdt - in lijn met de WRGT - geen toezicht op hoe gemeenten invulling geven aan hun zorgplicht. Zij is hier wettelijk wel toe bevoegd, maar geeft aan dat er geen gemeenten zijn die het onderwijs niet van huisvesting voorzien. Bovendien is het moeilijk om een gemeente aan te spreken op onderbesteding, omdat de financiële middelen niet geoormerkt zijn.

**Onderzoeken naar functioneren onderwijshuisvestingsstelsel**
In de afgelopen jaren zijn in opdracht van het Ministerie van OCW verschillende onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van het onderwijshuisvestingsstelsel. Die gingen onder meer in op de vraag hoe schoolbesturen en gemeenten tot investeringsbeslissingen komen en op de vraag of er draagvlak is onder gemeenten en schoolbesturen voor veranderingen in de taakverdeling. Ze gingen niet in op de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun zorgplicht en de rol van de gemeenteraden hierbij, of op het functioneren van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor schoolbesturen. De staatssecretaris van OCW heeft recent toegezegd om periodiek onderzoek te gaan doen naar onder meer de wijze waarop de gemeenten omgaan met aanvragen voor nieuwbouw en de inkomsten en uitgaven van schoolbesturen en gemeenten op het gebied van onderwijshuisvesting (OCW, 2014b). De eerste resultaten worden in 2017 verwacht.

### 2.3.3 Toezicht op financiën van schoolbesturen

**Rol Inspectie van het Onderwijs**
De Inspectie van het Onderwijs is verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatige verkrijging en besteding van financiële middelen door schoolbesturen. Zij reviewt daartoe jaarlijks, steekproefsgewijs, de kwaliteit van de controles van de instellingsaccountants. Het Onderwijsaccountantsprotocol geeft de minimumpositie aan waaraan de instellingsaccountant moet voldoen. Door de overheveling van het buitenonderhoud in het primair onderwijs en bij de doordecentralisatie van de huisvestingsmiddelen aan schoolbesturen, nemen de financiële risico's voor schoolbesturen toe.

§ 3.1.3

**Investeringsverbod**
Het investeringsverbod beschermt schoolbesturen in enige mate tegen financiële risico's.

**Investeringsverbod voor schoolbesturen**

Schoolbesturen in het primair onderwijs moeten het geld uit de lumpsum besteden aan die taken waarvoor het bestuur verantwoordelijk is.[3] Voor onderwijshuisvesting volgt hieruit dat schoolbesturen niet mogen investeren in nieuwbouw of uitbreiding van schoolgebouwen: dit is immers een taak van de gemeenten. De instellingsaccountant stelt vast of er geen rijksmiddelen zijn gebruikt voor huisvestingsvoorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, tenzij de uitgave aan een huisvestingsvoorziening aanvullend is en bekostigd is uit de reserve die vóór invoering van lumpsum (augustus 2006) is opgebouwd.
In het voortgezet onderwijs mogen schoolbesturen gelden die uit de exploitatie overblijven, investeren in nieuwbouw.[4]

Mogelijk wordt het investeringsverbod aangepast. De PO-Raad en de VNG zijn in gesprek over welke investeringen in nieuwbouw resulteren in terugverdieneffecten voor schoolbesturen. De staatssecretaris van OCW heeft aangegeven dat - als de PO-Raad en de VNG tot afspraken kunnen komen - hij bereid is de mogelijkheden te onderzoeken om schoolbesturen meer ruimte te geven om te investeren in nieuwbouw (OCW, 2013). Hij stelt daarvoor wel enkele voorwaarden:

- het moet helder zijn dat schoolbesturen alleen investeren in zaken die boven de eisen van het Bouwbesluit 2012 uitgaan;
- de investeringen van schoolbesturen moeten beperkt zijn om te voorkomen dat zij financiële risico's lopen en
- het moet helder zijn binnen welke termijn schoolbesturen hun investering terugverdienen.

De staatssecretaris van OCW geeft aan dat het investeringsverbod wellicht ten tijde van de evaluatie van de wetswijziging Overhevelen buitenonderhoud kan worden aangepast, in 2017.

Het investeringsverbod in het primair onderwijs blijkt in de praktijk lastig handhaafbaar. Onrechtmatige investeringen door schoolbesturen in nieuwbouw van onderwijshuisvesting komen jaarlijks onder de aandacht van de Inspectie van het Onderwijs als resultaat van de zogeheten uitzonderingsrapportages van de accountants. Jaarlijks onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs enkele gevallen.
Het investeringsverbod wordt volgens de Inspectie van het Onderwijs de afgelopen jaren minder vaak overtreden dan een aantal jaren geleden (zo'n tien à vijftien gevallen per jaar in primair en voortgezet onderwijs samen, tegen 25 à 30 gevallen een aantal jaren geleden). Volgens de Inspectie van het Onderwijs speelt de vraag of er onrechtmatig is geïnvesteerd in het voortgezet onderwijs minder dan in het primair onderwijs doordat vo-besturen volgens de regelgeving sommige investeringen wel voor eigen rekening mogen nemen (Inspectie van het Onderwijs, 2008).
Hoewel deze investeringen dus niet toegestaan zijn, is het volgens de Inspectie van het Onderwijs heel lastig zodanig bewijsmateriaal bij elkaar te brengen dat het onrechtmatig geïnvesteerde geld zou kunnen worden teruggevorderd. Daarvoor is namelijk een reconstructie nodig van welk geld, voor welk doel, op basis van welk besluit, wanneer en door wie gebruikt is voor zo'n investering. Onder meer moet dan achteraf de herkomst worden vastgesteld van reserves die voor een investering zijn aangewend; privaat vermogen en reserves die zijn opgebouwd vóór 1 augustus 2006 mogen immers wel voor investeringen worden gebruikt. Het proces van investeren en bouwen strekt zich meestal over jaren uit, en ook dat maakt de reconstructie complex.
Het ministerie heeft een aantal malen 'verhelderingsbrieven' opgesteld om het veld te verduidelijken wat het investeringsverbod precies inhoudt.

**3**
Artikel 148 Wet op het primair onderwijs.

**4**
Artikel 99 Wet op het voortgezet onderwijs.

Het bouwheerschap kan in het primair onderwijs spanning opleveren met het investeringsverbod als een nieuwbouwproject duurder uitpakt dan gepland. Het schoolbestuur zal in dat geval - tenzij anders is afgesproken met de gemeente - de extra nieuwbouwkosten voor zijn rekening moeten nemen, wat in strijd is met het investeringsverbod.

**Investeringsverbod in geval van doordecentralisatie**

§ 3.1.2

De staatssecretaris van OCW heeft eind 2014 in een brief aan een gemeentebestuur gesteld dat het investeringsverbod niet geldt in geval van doordecentralisatie (OCW, 2014b). Volgens de Inspectie van het Onderwijs blijft het investeringsverbod echter bij doordecentralisatie wel gelden voor de lumpsumgelden. Het risico dat toch ook met lumpsumgeld wordt geïnvesteerd in nieuwbouw bestaat, volgens de Inspectie van het Onderwijs, als het doorgedecentraliseerde bedrag niet voldoende is om die nieuwbouw te financieren.

De Inspectie van het Onderwijs kan niet controleren of er sprake is van eventuele overtreding van het investeringsverbod in gemeenten die hun huisvestingsmiddelen hebben doorgedecentraliseerd naar een coöperatie van schoolbesturen. Naast gemeentegeld kan er ook onderhoudsgeld van schoolbesturen in die coöperaties zitten. De Inspectie van het Onderwijs heeft dan geen zicht meer op de wijze waarop deze laatste gelden worden besteed.

## Bronnen


- BZK, VNG en IPO (2012). *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*. Den Haag: z.uitg.
- IenM (2013). Brief van de staatssecretaris van IenM aan de Tweede Kamer d.d. 4 december 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25834, nr. 81. Den Haag: Sdu.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2012). Jaarverslag 2011. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *De vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar het weerstandsvermogen van vo-scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *De staat van het onderwijs. Het onderwijsverslag 2013/2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2013). *Over vragen van het lid Ypma (PvdA) over het feit dat scholen niet gezamenlijk kunnen investeren in nieuwe schoolgebouwen*. Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 10 december 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Aanhangsel 748. Den Haag: Sdu.
- OCW (2014a). *Reactie op brief Algemene Rekenkamer over Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen*. Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 15 januari 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 84. Den Haag: Sdu.
- OCW (2014b). *Het investeringsverbod bij doorgedecentraliseerde scholen*. Brief van de staatssecretaris van OCW aan het College van B en W van Harderwijk d.d. 9 december 2014. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014). *Krachtenveldanalyse verduurzamen schoolgebouwen PO en VO. Discussiepaper*. Utrecht: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

- Tweede Kamer (2013). Verslag van een schriftelijk overleg d.d. 25 april 2013 over het Bouwbesluit 2012. Tweede kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32 757, nr. 62. Den Haag: Sdu.
- VNG (2012). *De Wet revitalisering generiek toezicht*. Brief aan de leden d.d. 9 oktober 2012. Kenmerk BB/U201201349 Lbr. 12/092. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VROM (2008). *Kabinetsvisie binnenmilieu basisscholen.* Brief z.d. Kenmerk SAS/2007121677. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/Directoraat-Generaal Milieu.
- WenR 2013. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer d.d. 27 november 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 32 757, nr. 91. Den Haag: Sdu.

# 3 Lokale praktijk

# 3.1 Lokale taakverdeling en samenwerking

Het beleid voor onderwijshuisvesting wordt vooral lokaal gemaakt en uitgevoerd: door gemeenten en schoolbesturen samen. Belangrijk voor een goede samenwerking tussen die partijen is dat zij hun gezamenlijk belang steeds in het vizier houden: goede schoolgebouwen voor het primair en voortgezet onderwijs, tegen publieke kosten die over de hele levensduur van de gebouwen genomen, redelijk zijn. En verder is het belangrijk dat gemeenten en schoolbesturen elkaar goed informeren en betrouwbare partners voor elkaar zijn. Dat geldt óók daar waar gemeenten de uitvoering van hun zorgplicht doordecentraliseren naar een of meer schoolbesturen.

In de praktijk blijkt een goede lokale samenwerking te worden bemoeilijkt door de prikkels in het stelsel die maken dat partijen soms voor hun eigen belang kiezen ten koste van het gezamenlijk belang. En doordat de risico's die onderwijshuisvesting met zich meebrengt voor gemeenten en schoolbesturen verschillend zijn.
In 2015 is voor het primair onderwijs de scheiding in verantwoordelijkheden veranderd: schoolbesturen zijn daar nu ook verantwoordelijk voor buitenonderhoud en aanpassingen, en kunnen beide nu zelf zo goed mogelijk afstemmen op het binnenonderhoud. Voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs geldt dat schoolbesturen het onderhoud niet zelf kunnen afstemmen op nieuwbouw, omdat de gemeente daar verantwoordelijk voor is.

In de wet is niet geregeld tot wiens verantwoordelijkheid renovatie moet worden gerekend. Met opzet, want de wetgever wil dat gemeenten en schoolbesturen 'in voorkomende gevallen in goede verstandhouding tot een redelijk vergelijk (...) komen over de verdeling van de kosten en een eventuele keuze tussen renovatie en nieuwbouw' (OCW, 2013).
De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) rekent renovatie tot onderhoud/aanpassing en daarmee tot de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Die zien dat vaak niet zo. In de praktijk leidt het ertoe, dat renovatie niet altijd wordt overwogen als oplossing voor huisvestingsproblemen, terwijl het wel het meest efficiënt kan zijn.

### 3.1.1 Voorwaarden voor goede lokale samenwerking

Een gezamenlijke visie op onderwijshuisvesting en/of een gezamenlijk plan daarvoor is een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen, net als transparantie, betrouwbaarheid en denken vanuit het publiek belang. Waar deze zaken ontbreken, zijn partijen vaak ontevreden over de samenwerking. Schoolbesturen vinden het belangrijk dat gemeenten transparant zijn over hun regels, procedures, overwegingen en financiële mogelijkheden en dat ze hun afspraken (tijdig) nakomen. Ook gemeenten vinden transparantie belangrijk. Zij willen voor hun financiële planning ruim van tevoren weten of schoolbesturen van plan zijn nieuwbouw aan te vragen.

Hoofdstuk 3.2

Denken vanuit het publiek belang schiet er in de praktijk soms bij in doordat partijen toch hun eigenbelang voorop stellen. Het stelsel voor onderwijshuisvesting in Nederland werkt dat naar ons oordeel in de hand. Voor gemeenten kan het aantrekkelijk zijn minder te investeren in nieuwbouw, en dan voor lief te nemen dat de exploitatielasten van het gebouw - die voor rekening komen van het schoolbestuur - hoger zijn.

§ 2.3.3

Schoolbesturen kiezen er in onze casusgemeenten soms voor bij de gemeente een formele aanvraag in te dienen voor een huisvestingvoorziening waarop zij recht menen te hebben, zonder daarbij voor de gemeente goedkopere opties te overwegen. Schoolbesturen kunnen door het investeringsverbod veelal ook niet bijdragen aan nieuwbouw.

### 3.1.2 Andere taakverdeling bij doordecentralisatie

De taakverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen wordt anders als huisvestingsmiddelen zijn doorgedecentraliseerd naar schoolbesturen. De wet biedt gemeenten de mogelijkheid hun zorg voor uitbreiding en/of nieuwbouw over te dragen ('door te decentraliseren') aan één of meer schoolbesturen als die daarmee instemmen. Het schoolbestuur ontvangt daarvoor dan een geldbedrag van de gemeente, meestal per leerling.
Bij doordecentralisatie dragen gemeenten de *uitvoering* van de zorgplicht over aan schoolbesturen, maar niet de zorgplicht als zodanig. Dat blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Alkmaar van maart 2012. De VNG en de VO-raad schrijven het ook in hun gezamenlijke *Activeringsscenario doordecentralisatie*.

Het is landelijk niet bekend hoeveel en welke gemeenten hun huisvestingsmiddelen hebben doorgedecentraliseerd. We hebben dit daarom onderzocht en zijn er daarbij vanuit gegaan dat de afspraken in een schriftelijke privaatrechtelijke overeenkomst (contract) zijn vastgelegd. In figuur 1 staan de gemeenten (34) die hun onderwijshuisvestingsmiddelen hebben doorgedecentraliseerd naar één of meer schoolbesturen (stand 2014) en de gemeenten (7) waarvan bekend is dat ze voornemens zijn dit te doen. In opvallend veel gemeenten in Noord-Brabant is sprake van doordecentralisatie, doordat één groot onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs hier actief beleid op voert.

Figuur 1 Gemeenten die onderwijshuisvesting hebben doorgedecentraliseerd naar één of meer schoolbesturen of voornemens zijn dit te doen, stand 2014




Bron: inventarisatie door Algemene Rekenkamer; getoetst en aangevuld door het Kenniscentrum Ruimte-OK

Het gaat hierbij bijna altijd om doordecentralisatie naar schoolbesturen in het voortgezet onderwijs (27 gemeenten). Heel af en toe ook naar schoolbesturen in het primair en speciaal onderwijs of alleen naar primair of speciaal onderwijs. Er zijn in de praktijk veel verschillende verschijningsvormen van doordecentralisatie. We hebben de doordecentralisatiecontracten geanalyseerd, en daaruit bleek dat contracten verschillen in onder meer looptijd, doordecentralisatiebedrag, prestatie- en verantwoordingsafspraken, interventiemogelijkheden en evaluatiebepalingen.

In één van onze casusgemeenten heeft de gemeente de uitvoering van de zorgplicht doorgedecentraliseerd naar een coöperatie waarin alle schoolbesturen met scholen in het voortgezet onderwijs in die gemeente verenigd zijn.

### 3.1.3 Verschillende risico's voor gemeenten en schoolbesturen

Dat gemeenten en schoolbesturen elkaar niet altijd weten te vinden, heeft te maken met hun verschillende belangen en de verschillende risico's die ze lopen met onderwijshuisvesting. We behandelen hier eerst de risico's die onderwijshuisvesting voor gemeenten met zich mee brengt en dan de risico's voor schoolbesturen.

**Risico's voor gemeenten**

- Gemeenten kunnen te maken krijgen met slecht onderhoud van schoolgebouwen door schoolbesturen, wat kan betekenen dat de gebouwen minder lang meegaan en eerder aan vervanging toe zijn. Een gemeente kan een schoolbestuur wel een nieuwe voorziening weigeren als de bestaande voorziening in een slechte bouwkundige staat verkeert door verwijtbaar nalaten van noodzakelijk onderhoud door het schoolbestuur en als de nieuwe voorziening nodig is voor herstel van schade die is veroorzaakt door schuld of toedoen van het schoolbestuur.[1]
- De komst van een nieuwe school kan voor gemeenten een risico vormen als deze nieuwe school vooral leerlingen trekt die voorheen op andere scholen in diezelfde gemeente zaten. Dan is er geen sprake van extra leerlingen en dus extra financiële middelen voor de gemeente, maar wel van een extra te bekostigen voorziening. Bovendien kunnen bestaande schoolgebouwen dan te maken krijgen met leegstand. Gemeenten proberen sommige nieuwkomers om deze reden wel eens buiten de deur te houden.[2]
- Schoolbesturen moeten aan de gemeente laten weten als ze het voornemen hebben, een gebouw of een deel van het gebouw niet meer te gebruiken. Gemeente en schoolbesturen kunnen vervolgens het einde van het gebruik (van een deel) van het gebouw in een gezamenlijke akte vastleggen.[3] Voor schoolbesturen is het gunstig gebouwdelen die niet meer nodig zijn, aan de gemeente terug te geven om daarmee hun exploitatie-uitgaven te verlagen. Voor gemeenten is het soms lastig een andere bestemming voor de vrijgevallen ruimte te vinden.

  In geval van doordecentralisatie is een risico voor de gemeente dat:
  - het schoolbestuur financieel in de problemen kan komen en zelfs failliet kan gaan;
  - het contract met het schoolbestuur om welke reden dan ook ontbonden kan worden en het schoolbestuur de gelden niet goed blijkt te hebben besteed;
  - de gemeente soms garant staat voor leningen van het schoolbestuur en bij problemen moet bijspringen.

  Dat kost extra geld en/of de gemeente krijgt de zorg voor de gebouwen terug terwijl de doorgedecentraliseerde huisvestingsmiddelen misschien niet meer kunnen worden teruggevorderd.

  Ook bevat het doordecentralisatiecontract soms afspraken over de terugkoop van vrijgekomen gebouwen door de gemeente. In Nijmegen was de afspraak dat de gemeente de gebouwen moest terugkopen tegen de dan geldende WOZ-waarde van de gebouwen. Die was meer dan gemiddeld gestegen, wat hoge verwervingskosten voor de gemeente met zich meebracht (College van B en W van Nijmegen, 2014).

1
Artikel 100 lid 2 Wet op het primair onderwijs, artikel 76k lid 2 Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 98 lid 2 Wet op de expertisecentra.

2
Het Ministerie van OCW werkt momenteel overigens aan een wetsvoorstel inzake de modernisering van de bepalingen over de voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs, waarin geëxpliciteerd zal worden dat gemeenten huisvesting ter beschikking moeten stellen als de minister besloten heeft dat een nieuwe school of scholengemeenschap voor bekostiging in aanmerking komt, en het schoolbestuur bij de gemeente huisvesting aanvraagt. Dat moeten ze nu ook al, maar het wetsvoorstel verduidelijkt dat gemeenten hierin geen discretionaire bevoegdheid hebben. Inwerkingtreding van de wet is voorzien voor augustus 2017.

3
Artikel 110 Wet op het primair onderwijs, artikel 76u Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 108 Wet op de expertisecentra.

**Risico's voor schoolbesturen**

§ 3.2.1

- In het primair onderwijs hebben schoolbesturen al een aantal jaren te maken met afnemende inkomsten door teruglopende leerlingaantallen en afnemende financiële reserves. In 2011 had 19% van de schoolbesturen in het primair onderwijs geen buffer meer om onvoorziene risico's op te vangen (Algemene Rekenkamer, 2013a). Als lokalen leeg komen te staan brengen die voor schoolbesturen vaak nog wel exploitatiekosten met zich mee. Schoolbesturen worden daarvoor niet bekostigd; naarmate het aantal leerlingen daalt, wordt het lumpsumbedrag lager. Vergelijkbare risico's kunnen bij schoolbesturen in het voortgezet onderwijs spelen, maar daar is - op macroniveau althans - nog geen sprake van krimp.
- Doordat schoolbesturen in het primair onderwijs vanaf 2015 verantwoordelijk zijn voor buitenonderhoud en aanpassingen aan gebouwen, zijn de financiële risico's groter geworden. Dat speelt vooral in gemeenten die de afgelopen jaren weinig aan buitenonderhoud of aanpassing van gebouwen hebben uitgegeven, waardoor er sprake is van achterstallig onderhoud. Schoolbesturen zonder reserves kunnen enkele jaren nodig hebben om investeringsruimte op te bouwen. Onderhoud schiet er in de tussentijd wellicht bij in. Óf ze investeren toch in onderhoud met mogelijk negatieve gevolgen voor hun financiële positie of de kwaliteit van het onderwijs, omdat het ten koste van andere uitgaven gaat: bijvoorbeeld aan personeel of leermiddelen. Kleine schoolbesturen hebben minder of geen mogelijkheden om te verevenen binnen het eigen scholenbestand (dat is: het ene jaar noodzakelijk onderhoud aan één school uitvoeren, en het volgend jaar aan een andere school) (Algemene Rekenkamer, 2013b).
- Scholen die gehuisvest zijn in een monument hebben zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs een risico op hoge huisvestingskosten als hun gemeente niet mee wil betalen aan renovatie en de school liever in het monumentale gebouw gehuisvest wil blijven dan in een nieuw gebouw. Voor monumentale schoolgebouwen kan doordecentralisatie van de huisvestingsgelden naar het schoolbestuur een oplossing zijn. Het voorbeeld hieronder beschrijft een andere oplossing die in de praktijk gevonden is.

**'Revitalisering' van monumentale schoolgebouwen**

Eén van onze casusgemeenten heeft een voorkeur voor nieuwbouw, en is van mening dat ze niet aan renovatie mag en hoeft bij te dragen omdat het geen voorziening in de wet is. Voor renovatie van monumentale schoolgebouwen maakt de gemeente echter een uitzondering, en deze gemeente heeft relatief veel monumentale gebouwen. Voor het voortgezet onderwijs nam de gemeente in 2010 'revitalisering' als voorziening in haar lokale huisvestingsverordening op. De gemeente draagt 25/40 van de normvergoeding voor nieuwbouw bij, aangezien renovaties in 25 jaar in plaats van 40 jaar worden afgeschreven. Scholen in een monumentaal schoolgebouw kunnen na 25 jaar weer bij deze gemeente aankloppen voor een huisvestingsvoorziening.

- In geval van doordecentralisatie van huisvestingsmiddelen nemen de financiële risico's voor schoolbesturen toe. De kosten van onderwijshuisvesting kunnen tegenvallen of als gevolg van diverse factoren[4] dusdanig oplopen, dat de middelen die zij van de gemeente ontvangen voor onderwijshuisvesting ontoereikend zijn (Ecorys, 2009). Het risico bestaat dat schoolbesturen dan (te-)veel geld aan huisvesting gaan uitgeven. Dit kan tot financiële problemen leiden en/of ten koste gaan van het onderwijs.

Om de risico's te beperken is het voor schoolbesturen van belang bij doordecentra-

4
Zoals: te optimistische inschattingen, slechte beslissingen bij de investeringen, onvoorziene omstandigheden zoals een asbestsanering, of oplopende bouw- en rentekosten.

lisatie, zeker als het om oudere, matig onderhouden schoolgebouwen gaat, een goede nulmeting te (laten) maken en de status van het gebouw in de onderhandelingen met de gemeente te betrekken. Verder is het van belang om de kennis op huisvestingsgebied en financieringsconstructies te vergroten.
Het risico dat er problemen ontstaan rond nieuwbouw is voor kleine schoolbesturen veel groter dan voor grote schoolbesturen. Tegenvallers in bouwkosten of opleverdatum kunnen nog jarenlang drukken op de exploitatierekening van het schoolbestuur (Oberon et al., 2010). Het animo voor overheveling van de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw naar schoolbesturen is bij kleine schoolbesturen dan ook minder dan bij grote schoolbesturen. Van de éénpitters in het primair onderwijs vindt 57,8% volledige overheveling (zeer) onwenselijk. Bij grote schoolbesturen (met meer dan 21 scholen) is dat percentage veel lager, namelijk 20,8% (Regioplan Beleidsonderzoek, 2012). Bij doordecentralisatie van huisvestingsmiddelen naar een coöperatie van schoolbesturen kan de positie van kleine schoolbesturen overigens beter zijn, want dan kunnen financiële risico's worden gespreid en is er meestal ook meer kennis van scholenbouw.

- In het voortgezet onderwijs kunnen schoolbesturen besluiten uit eigen middelen te investeren in nieuwbouw - aanvullend op de gemeente en gebonden aan strikte voorwaarden. Daarbij kunnen zij financieel risico lopen.
- Het bouwheerschap waarvoor het schoolbestuur in de regel verantwoordelijk is,[5] ook bij investeringen door de gemeente, kan schoolbesturen voor financiële tegenvallers plaatsen ook zonder dat zij (substantiële) eigen investeringen doen, want zij moeten de extra kosten financieren, behalve als gemeente en schoolbestuur daar over andere afspraken hebben. Daar waar schoolbesturen de extra kosten zelf moeten financieren en ze dat uit de lumpsum zouden doen, zou dat in het primair onderwijs in strijd zijn met het investeringsverbod.
- Voor het stichten van een nieuwe school zijn schoolbesturen afhankelijk van de gemeente: die moet voorzien in huisvesting en - soms - de bestemming van een gebouw wijzigen in een onderwijsbestemming. Gemeenten kunnen de stichting van een nieuwe school bemoeilijken, al dan niet moedwillig, door traag of niet te voorzien in huisvesting.

§ 2.3.3

Tot slot: tussen gemeenten en tussen schoolbesturen bestaan grote verschillen in kennis, draagkracht en beleidsvoerend vermogen. Deels is dit terug te voeren op schaalgrootte: kleine gemeenten en schoolbesturen hebben minder ruimte om te investeren in kennisontwikkeling en hebben weinig gelegenheid om in meer projecten expertise op te bouwen. De afhankelijkheid van externe adviseurs wordt daardoor groter (Oberon et al., 2010). Grote schoolbesturen zeggen deze kennis in huis te hebben of te kunnen organiseren (Ecorys, 2009).

## Bronnen


- Algemene Rekenkamer (2013a). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, bijlage bij kamerstuk 31 497, nr. 106. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2013b). *Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 december 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 293, nr. 191. Den Haag: Algemene Rekenkamer.


**5**
Artikel 103 Wet op het primair onderwijs, artikel 76n Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 101 Wet op de expertisecentra.

- College van B en W van Nijmegen (2014). *Monitor en evaluatie Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting*. Brief aan de Gemeenteraad van Nijmegen d.d. 25 februari 2014. Nijmegen: College van B en W.
- Ecorys (2009). *Baas over eigen school: onderzoek naar doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Ecorys.
- Oberon, Research voor Beleid, 100, Stichting Brede School Nederland (2010). *Scholen bouwen en beheren: mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijshuisvesting*. Utrecht: Oberon.
- OCW (2013). *Memorie van toelichting bij de Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de overheveling van taak en budget voor aanpassingen in onderwijshuisvesting van gemeente naar school*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 663, nr. 3. Den Haag: Sdu.
- Regioplan Beleidsonderzoek (2012). *Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen po* (2012). Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

# 3.2 Langetermijnperspectief

§ 3.3.2

De gevolgen van besluitvorming over onderwijshuisvesting blijven heel lang voelbaar, want schoolgebouwen moeten lang mee: gemiddeld worden ze na 69 jaar vervangen. Daarom is het belangrijk bij besluiten over schoolgebouwen zo goed mogelijk rekening te houden met de lange termijn. Wij zagen daar in onze casusstudie goede voorbeelden van, maar er is volgens ons ruimte voor verbetering:

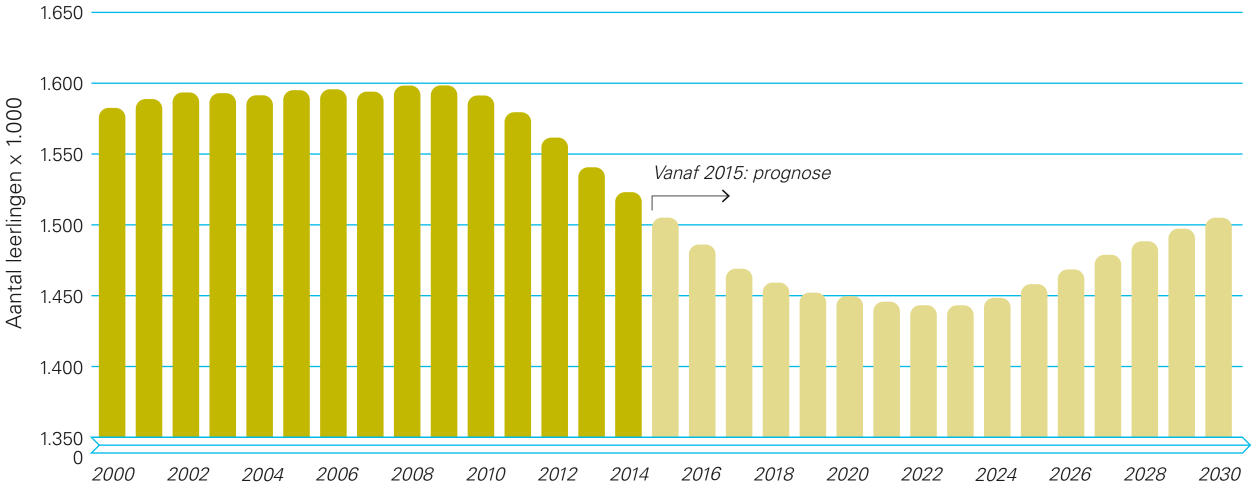
- De aantallen leerlingen in het primair onderwijs dalen sinds 2008-2009 en zullen in de toekomst in het voortgezet onderwijs ook gaan dalen. Dat betekent dat scholen over het algemeen ruimer in vloeroppervlak komen te zitten en dat hun exploitatiekosten steeds hoger worden in relatie tot hun totale aantal leerlingen, tenzij gemeenten of schoolbesturen maatregelen nemen. Er lijkt inderdaad sprake te zijn van overcapaciteit in scholen als we het feitelijk beschikbare vloeroppervlak afzetten tegen de capaciteitsnormen uit de modelverordening van de VNG. We weten overigens dat de meeste gemeenten de modelverordening hebben overgenomen, maar niet of dat inclusief de normen voor het vloeroppervlak is. Daar hangt vanaf of er werkelijk overcapaciteit is en hoe groot die eventueel is. § 3.2.1
- Gemeenten houden bij hun investeringsbeslissingen over schoolgebouwen niet altijd rekening met de kosten over de hele levensduur van het gebouw. Zouden ze dat wel doen, dan zouden de totale maatschappelijke kosten van onderwijshuisvesting lager kunnen zijn. Dit is op zichzelf niet verwonderlijk aangezien gemeenten zelf niet de vruchten plukken van extra investeringen die tot lagere exploitatielasten kunnen leiden: dat doen de schoolbesturen. Het stelsel prikkelt met andere woorden tot gedrag dat tot hogere maatschappelijke kosten van onderwijshuisvesting leidt dan nodig. § 3.2.2
- Veel gemeenten zijn met hun schoolbesturen integrale huisvestingsplannen overeengekomen, maar die zijn soms meer operationeel dan strategisch. De plannen kunnen doorkruist worden als een schoolbestuur besluit een aanvraag in te dienen voor een nieuwe huisvestingsvoorziening die niet in het plan staat. Integrale huisvestingsplannen hebben namelijk geen juridische status, en de aanvraag voor een huisvestingsvoorziening wel. De jaarlijkse cyclus van aanvragen prikkelt daardoor meer tot korte- dan langetermijndenken over onderwijshuisvesting. § 3.2.3

## 3.2.1 Overcapaciteit en leegstand

**Ontwikkeling leerlingenaantallen**

In het primair onderwijs daalt het aantal leerlingen sinds het schooljaar 2008-2009 (dit verschijnsel wordt ook wel de *krimp* genoemd). Die krimp geven we in figuur 1 weer. Vanaf 2008-2009 is er in het primair onderwijs dus minder ruimte voor leerlingen nodig dan daarvoor. De prognose is dat het aantal leerlingen in het primair onderwijs vanaf het jaar 2024 weer zal groeien.

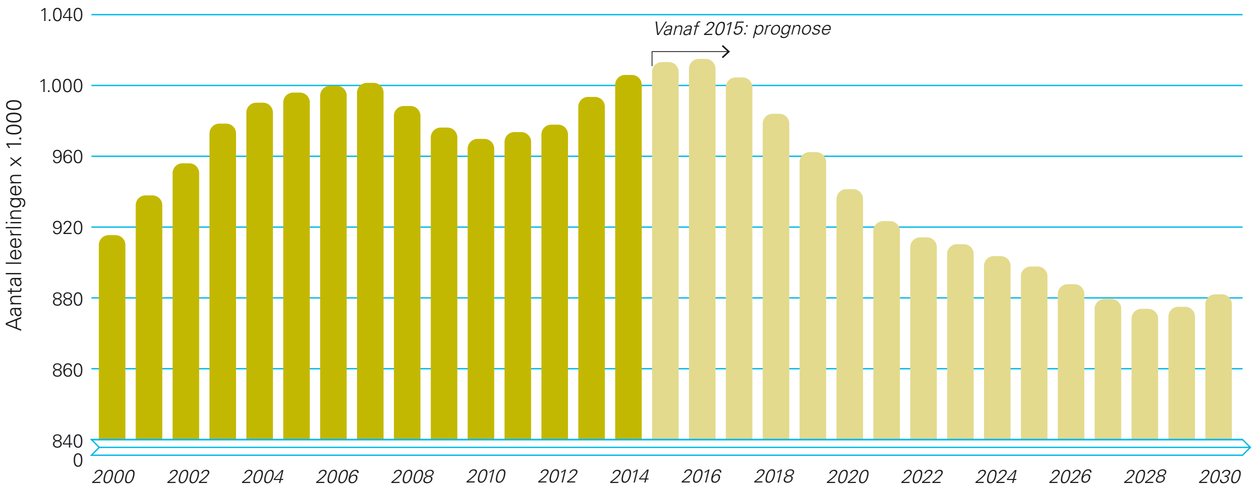
Figuur 1 Totaal aantal leerlingen po: feitelijk aantal 2000-2014 en prognose 2015-2030 (aantal leerlingen x 1.000)




Bron: Onderwijs in cijfers (OCW/DUO/CBS), http://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/primair-onderwijs/deelnemerspo/ontwikkeling-4-11-jarige-bevolking

In het voortgezet onderwijs is nu nog sprake van een groeiend aantal leerlingen, maar volgens de huidige prognose zal vanaf 2016 ook daar het aantal leerlingen dalen (zie figuur 2).

Figuur 2 Totaal aantal leerlingen vo: feitelijk aantal 2000-2014 en prognose 2015-2030 (aantal leerlingen x 1.000)

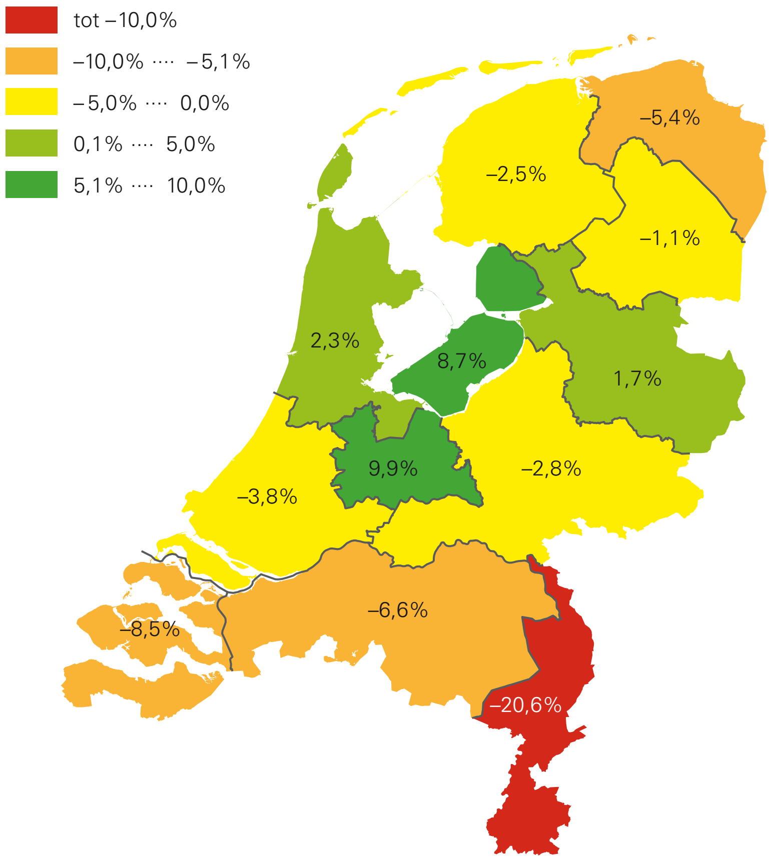



Bron: Onderwijs in cijfers (OCW/DUO/CBS), http://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/voortgezet-onderwijs/deelnemersvo/ontwikkeling-12-16-jarige-bevolking

Dit zijn overigens landelijke cijfers, ze geven het macrobeeld. Uit figuur 3 blijkt dat de ontwikkelingen van het leerlingenaantal per provincie verschillen.

Zelfs binnen gemeenten kunnen groei en krimp naast elkaar bestaan: sommige scholen zijn meer in trek dan andere.

Figuur 3 Procentuele ontwikkeling per provincie van het aantal leerlingen in het po tussen 2000-2013




Bron: Onderwijs in Cijfers (OCW/DUO/CBS)

## Beleid leegstand

Eén van de redenen waarom het Rijk de zorg voor onderwijshuisvesting in 1997 overdroeg aan de gemeenten was dat gemeenten beter in staat zouden zijn dan de rijksoverheid zelf om maatwerk te leveren en leegstand te voorkomen. Gemeenten kunnen eventueel over onderwijssectoren heen kijken en ook overtollige ruimte gebruiken voor andere maatschappelijke en culturele doelen dan onderwijs of panden verkopen. Naast gemeenten hebben ook schoolbesturen wettelijke mogelijkheden om leegstand te beperken.

§ 3.3.1

**Wettelijke mogelijkheden bij leegstand**

- De gemeente kan het gebouw of een deel daarvan bij leegstand 'vorderen' als huisvesting voor een andere school, dan wel voor andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden.[1]
- Het schoolbestuur kan de ruimte, als de gemeente deze niet vordert, in medegebruik geven aan een andere school of instelling voor culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden of verhuren. Hiervoor heeft het schoolbestuur wel instemming van de gemeente nodig.[2]
- Het schoolbestuur en de gemeente kunnen samen in een akte verklaren dat het schoolbestuur geen gebruik meer maakt of zal gaan maken van het schoolgebouw of van een gedeelte ervan. Als het om een gedeelte van het gebouw gaat, moet dat wel *voor eigendomsoverdracht vatbaar* zijn. De gemeente wordt vervolgens eigenaar. Gaat het om een deel van het gebouw dat niet voor eigendomsoverdracht vatbaar is, dan kunnen schoolbestuur en gemeente in een gezamenlijke akte vastleggen dat het desbetreffende deel niet meer voor het onderwijs nodig is. Het schoolbestuur kan dat deel van het gebouw dan met toestemming van de gemeente verhuren voor maximaal drie jaar, met de mogelijkheid van verlenging.[3]

1
Artikel 107 Wet op het primair onderwijs, artikel 76r Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 105 Wet op de expertisecentra.

2
Artikel 108 Wet op het primair onderwijs, artikel 76s Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 106 Wet op de expertisecentra.

3
Artikel 110 Wet op het primair onderwijs, artikel 76u Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 108 Wet op de expertisecentra.

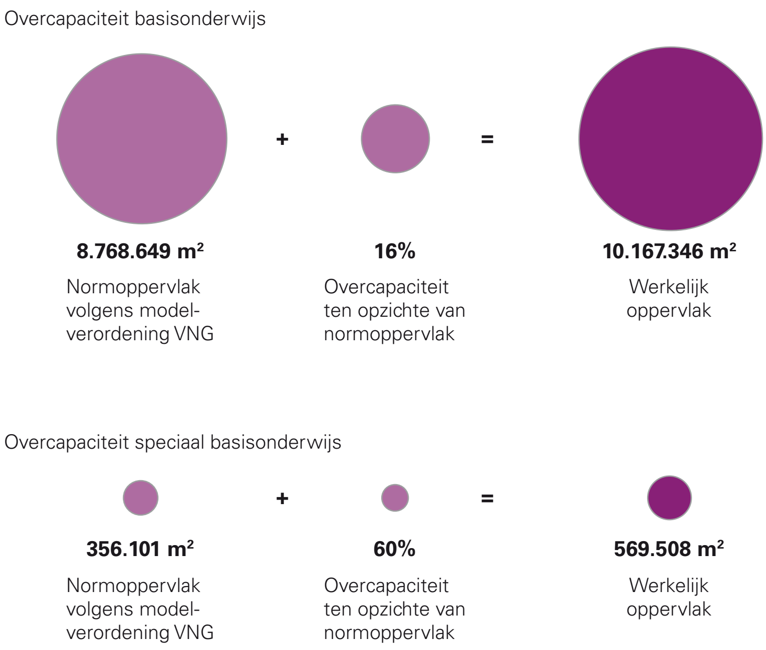
## Normen voor vloeroppervlak

Sinds de decentralisatie van onderwijshuisvesting naar de gemeenten ligt in wet- en regelgeving vast hoeveel vloeroppervlak in schoolgebouwen minimaal beschikbaar moet zijn *per gelijktijdig aanwezige leerling*. Het kabinet wilde dat destijds onderdeel laten uitmaken van de beleidsvrijheid van de gemeenten, maar via een amendement werd daarvoor in landelijke regelgeving toch een ondergrens gesteld (in het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO).[4] In hun lokale onderwijshuisvestingsverordeningen kunnen gemeenten een hogere norm stellen, bijvoorbeeld door de norm over te nemen die de VNG in haar modelverordening onderwijshuisvesting suggereert. Het verschil: een basisschool van gemiddelde omvang die voldoet aan de ruimtenorm uit de modelverordening heeft 57% meer vloeroppervlak dan het wettelijk minimum. Dit eigen beleid van gemeenten die de VNG-norm overnemen of een eigen norm kiezen die boven het wettelijk minimum ligt, is volledig legitiem. Kanttekening is dat een groter vloeroppervlak hogere exploitatiekosten voor schoolbesturen met zich meebrengt.

## Overcapaciteit in (speciaal) basisonderwijs

We hebben de feitelijk beschikbare ruimte[5] in het basis- en speciaal basisonderwijs[6] afgezet tegen de norm uit de modelverordening van de VNG, om te bezien of er sprake is van meer of minder vierkante meters vloeroppervlak dan volgens de VNG-normen voor onderwijs nodig is.[7] Uitkomst is dat basisscholen ongeveer 16% meer vierkante meters ter beschikking hebben dan volgens de VNG-norm nodig is. Daarbij hebben we gecorrigeerd voor de aanwezigheid van kinderopvang en gewichtenleerlingen: beide kunnen een verklaring vormen voor een vloeroppervlak dat boven de norm ligt.[8]
Speciaal basisonderwijs heeft ongeveer 60% meer vierkante meters dan de VNG-norm voorschrijft. Een mogelijke verklaring hiervoor is het sterk afgenomen leerlingenaantal in het speciaal basisonderwijs.[9]
In figuur 4 lichten wij deze berekeningen toe.

Figuur 4 Feitelijk beschikbaar vloeroppervlak basisonderwijs en speciaal basisonderwijs, afgezet tegen vloeroppervlaknormen VNG-modelverordening onderwijshuisvesting, situatie 2014




Bron: Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Kadaster, de adresgegevens van hoofd- en nevenvestigingen (van DUO) en van dislocaties (van de Inspectie van het Onderwijs)

4 Het Kamerlid dat dit amendement indiende, zei hierover: 'Je kunt er dus over van mening verschillen hoe mooi, luxe en duur je een gebouw maakt en hoeveel geld de gemeente ervoor over heeft, maar voorkomen moet worden dat kinderen worden gehuisvest in een kippenhok.' (Tweede Kamer, 1994).

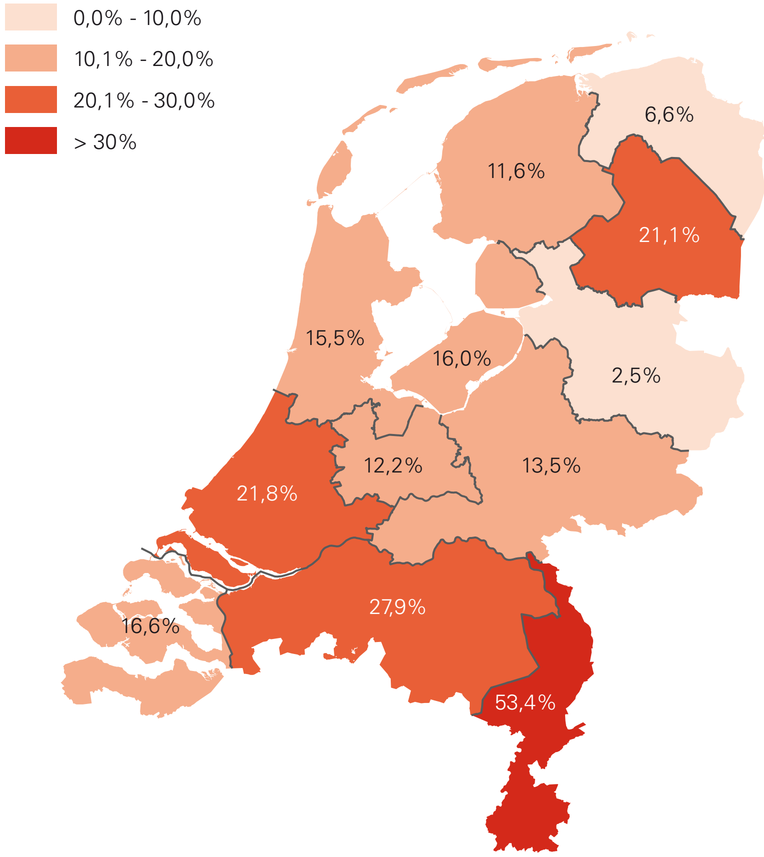
5 Bron: de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Kadaster, de adresgegevens van hoofd- en nevenvestigingen (van DUO) en van dislocaties (van de Inspectie van het Onderwijs. We willen hier overigens wel de kanttekening plaatsen dat het cijfermateriaal waarop we deze berekeningen gebaseerd hebben, niet geheel betrouwbaar is. Het bleek niet volledig mogelijk de drie genoemde bronnen te koppelen, waardoor er in ons bestand schoolgebouwen zonder oppervlakte voorkwamen (15% van totaal). Van deze schoolgebouwen hebben we aangenomen dat ze het gemiddelde vloeroppervlak voor hun sector hadden. Datzelfde hebben we gedaan voor schoolgebouwen met een vloeroppervlak van minder dan 100 vierkante meter. Ook na deze correcties achten wij het goed mogelijk dat er nog fouten in de gegevens zitten.

6 Niet voor het voortgezet onderwijs, vanwege de veelheid aan normen en daardoor ingewikkelde berekeningen.

7 We hebben ervoor gekozen de feitelijk beschikbare ruimte af te zetten tegen de normen uit de VNG-modelverordening en niet tegen de normen uit het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO. Het vloeroppervlak

Figuur 5 laat zien hoe de overcapaciteit in het basisonderwijs verdeeld is over de provincies, waarbij we op dezelfde wijze als in figuur 4 hebben gerekend: hoeveel overcapaciteit is er als we het werkelijk vloeroppervlak afzetten tegen het normoppervlak volgens de modelverordening onderwijshuisvesting van de VNG?

Figuur 5 Overcapaciteit basisscholen: werkelijk vloeroppervlak vergeleken met vloeroppervlaknormen VNG-modelverordening onderwijshuisvesting, per provincie (2013/2014)




Bron: Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Kadaster, de adresgegevens van hoofd- en nevenvestigingen (van DUO) en van dislocaties (van de Inspectie van het Onderwijs)

We merken hierbij het volgende op:

- Enige overcapaciteit is noodzakelijk dan wel wenselijk voor het onderwijs. Zo houden vooral grote gemeenten vaak één of meer leegstaande gebouwen aan als tijdelijke huisvesting voor scholen die nieuwbouw krijgen, of voor het geval zich calamiteiten voordoen.
- Overcapaciteit is niet hetzelfde als leegstand. Het is mogelijk dat de overcapaciteit óf voor onderwijsdoelen wordt ingezet, óf voor andere doeleinden wordt gebruikt, al dan niet tegen betaling.
- Het jaarlijkse aantal leerlingen is niet altijd goed te voorspellen. Het is onder meer afhankelijk van de populariteit van de school en ook van eventuele nieuwe scholen die zich in de gemeente vestigen.

maakt namelijk onderdeel uit van de beleidsvrijheid van gemeenten, met dien verstande dat de norm die gemeenten ervoor kiezen niet onder de wettelijke ondergrens mag komen die in het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO is gesteld. De norm in het Uitvoeringsbesluit is dus niet bedoeld als indicatie van hoeveel vloeroppervlak volgens de wetgever voldoende zou zijn voor het onderwijs, maar als absoluut minimum.

**8** Correctie voor kinderopvang: door uitsluitend de vierkante meters werkelijk oppervlak in de berekening mee te nemen van gebouwen waarvan bekend is dat er geen kinderopvang op hetzelfde adres is gevestigd. De gemiddelde oppervlakte per vestiging hebben we vermenigvuldigd met het totale aantal vestigingen om zo tot het totale aantal vierkante meters van alle vestigingen in die sector te komen. Correctie voor gewichtenleerlingen: per gewichtenleerling geldt een toeslag van 1,4 vierkante meter, voor scholen die boven de drempelwaarde van 6% uitkomen. Er waren in 2014 ongeveer 150.000 gewichtenleerlingen, de spreiding van deze gewichtenleerlingen over de scholen en de drempelwaarde van 6% leiden er samen toe dat ongeveer 40.000 gewichtenleerlingen meetellen. Dus: 40.000 x 1,4 is ongeveer 55.000 m2 extra vierkante meters volgens de norm.

**9** In het schooljaar 2000/2001 waren er volgens het CBS 51.558 leerlingen in het speciaal basisonderwijs, tegen 36.846 leerlingen in het schooljaar 2014/2015.

In het tekstkader beschrijven we een recent onderzoek waaruit leegstand van schoolgebouwen in het basisonderwijs blijkt maar waarvan het percentage wat lager is dan het onze.

**Onderzoek TU-Delft en Grontmij naar leegstand**

Een recente studie van de TU-Delft en de Grontmij (Vos, Msc., D.M., 2015) concludeert dat het basisonderwijs een leegstand heeft van 8,5% ten opzichte van het normoppervlak. Dit percentage is eveneens berekend door normatieve vierkante meters per leerling te vergelijken met de gegevens uit de Basisregistraties Adressen en Gebouwen van het Kadaster, net als wij hebben gedaan. De Delftse onderzoekers hebben – vanwege de onbetrouwbaarheid van de kadastrale data - aanvullend bij 18% van de gemeenten nagevraagd of de opgegeven oppervlakten wel kloppen. Daaruit bleek dat de schoolgebouwen in deze gemeenten gemiddeld 20% groter zijn dan volgens de BAG. Aan de hand hiervan is een deel van de data gecorrigeerd, en komt het percentage leegstand in deze gemeenten op 12%. Dat is dus het percentage leegstand voor de uitvoeriger onderzochte selectie van gemeenten. De studie concludeert op basis van deelonderzoek in drie gemeenten verder dat ongeveer een derde van de leegstand weer verhuurd wordt. Bovendien is een *frictieleegstand* van ongeveer 4% óók volgens dit onderzoek nodig. De studie berekent dat de leegstand voor de scholen een onnodige kostenpost is van tussen de € 6,7 en € 17,5 miljoen per jaar. Een verklaring voor de grotere leegstand volgens onze cijfers (16% voor gebouwen in het basisonderwijs) is dat in de Delftse cijfers *dislocaties* - locaties waar onderwijs wordt gegeven maar die niet bij DUO geregistreerd staan als vestiging - niet zijn verwerkt en in de onze wel.

**Hoe gaan gemeenten en schoolbesturen om met leegstand?**

Leegstand is kostbaar voor schoolbesturen, omdat hun uitgaven aan exploitatie en onderhoud doorlopen, terwijl hun inkomsten dalen: een lager aantal leerlingen werkt immers door in een lagere reguliere bekostiging (lumpsum). Geven schoolbesturen (delen van) gebouwen terug aan de gemeente, wat ze in overleg met de gemeente kunnen doen, dan komen exploitatie en onderhoud van de leegstaande ruimten voor rekening van de gemeente.

Alle zes casusgemeenten in ons onderzoek hadden te maken met overtollige vierkante meters onderwijshuisvesting ten opzichte van de normatieve ruimtebehoefteberekening uit hun lokale verordening. Ook gemeenten met een ogenschijnlijk stabiele leerlingenprognose hebben er last van, aangezien de overcapaciteit vaak geconcentreerd zit in bepaalde wijken en gepaard gaat met een gebrek aan ruimte elders. De overtollige vierkante meters hoeven in de praktijk niet altijd te betekenen dat er ook ruimten leeg staan. Krimp leidt eerst tot kleinere klassen en pas bij flinke krimp komen er lokalen leeg te staan. En als dat het geval is, maken scholen daar ook vaak dankbaar gebruik van, bijvoorbeeld voor remedial teaching, creatieve vakken of als extra werkplekken buiten de eigen klas voor individuele of groepjes leerlingen.

Gemeenten gaan verschillend met die overtollige ruimte om. Bijna al onze casusgemeenten houden bij over hoeveel vierkante meter een schoolgebouw zou moeten beschikken, gegeven de ontwikkeling van de leerlingaantallen, maar ze verbinden er lang niet altijd maatregelen aan.

**Vordering van leegstaande ruimte door de gemeente**

Eén van onze casusgemeenten, een groeigemeente in de Randstad, treedt niet of nauwelijks op bij leegstand. 'Als schoolbesturen niet piepen, zullen wij niet snel een gebouw terughalen,' aldus deze gemeente. In het verleden is wel eens te snel een gebouw teruggehaald. Een andere casusgemeente, met Vinexwijken en daardoor een stabiele leerlingenprognose, heeft als uitgangspunt dat scholen een marge van één lokaal zelf mogen aanhouden of verhuren. Bij meer dan een leeg lokaal vordert de gemeente en verhuurt de ruimte indien mogelijk. Zijn er te veel leegstaande lokalen, dan maakt de gemeente afspraken dat de school op termijn uit het gebouw vertrekt. Jarenlang vulde de kinderopvang de leegstand op, maar de kinderopvang neemt nu ook af in deze gemeente. Verder zijn leegstaande scholen momenteel moeilijk te verkopen.

**Unilocatie of scholen samenvoegen?**

In het primair onderwijs zien we in twee casusgemeenten die met leegstand te kampen hebben, dat de gemeente desondanks vasthoudt aan zogeheten unilocaties. Scholen met (tijdelijk) ruimtegebrek worden uitgebreid, terwijl er in andere schoolgebouwen ruimten leegstaan. De reden is dat men vindt dat leerlingen niet moeten vervreemden van hun eigen school en niet moeten hoeven pendelen tussen locaties. Eén casusgemeente wil het unilocatiebeleid niet loslaten uit angst voor ontevreden ouders, en bouwt dan liever noodlokalen. In een andere casusgemeente heeft de gemeenteraad om kosten te besparen, begin dit jaar ingestemd met de afschaffing van het unilocatiebeleid. Een derde casusgemeente, die te maken heeft met krimp, zoekt sinds kort actief naar mogelijkheden om leegstand te verminderen door fusie van scholen, herschikking van schoolgebouwen en medegebruik van schoolgebouwen door andere maatschappelijke organisaties.

Hoe gemeenten en schoolbesturen omgaan met bestaande leegstand verschilt van elkaar, evenals hoe zij leegstand proberen te voorkomen. Betrouwbare leerlingenprognoses zijn voor beide van belang, zodat vraag en aanbod op de lange termijn tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Gemeenten die terughoudend zijn bij het toekennen van uitbreidingen kunnen ook op die manier leegstand beperken.

**Preventie van leegstand door een gemeente**

In één van onze casusgemeenten, waar sprake is van een groeiend aantal leerlingen, komen scholen in het voortgezet onderwijs pas voor uitbreiding van huisvesting in aanmerking als ze meer dan 10% aan vloeroppervlak tekort hebben, zoals de VNG in haar modelverordening ook adviseert. 'Scholen moeten dus eerst een echt probleem hebben', aldus een schoolbestuur daar. In drie van onze zes casusgemeenten zien we dat schoolbesturen in het voortgezet onderwijs onderlinge afspraken hebben, om te voorkomen dat de ene school uit zijn gebouw groeit en de andere leeg komt te staan. In één van deze gemeenten zijn die afspraken gemaakt op aandringen van de gemeente. Deze gemeente probeert de schoolbesturen aan die afspraken te houden door in geval van uitbreiding weliswaar grotere, maar minder aantrekkelijke schoolgebouwen aan te bieden. In een andere gemeente betrof het schoolbesturen die samen in een coöperatie de doorgedecentraliseerde huisvestingsmiddelen beheerden.

### 3.2.2 Rekenen met levensduurkosten

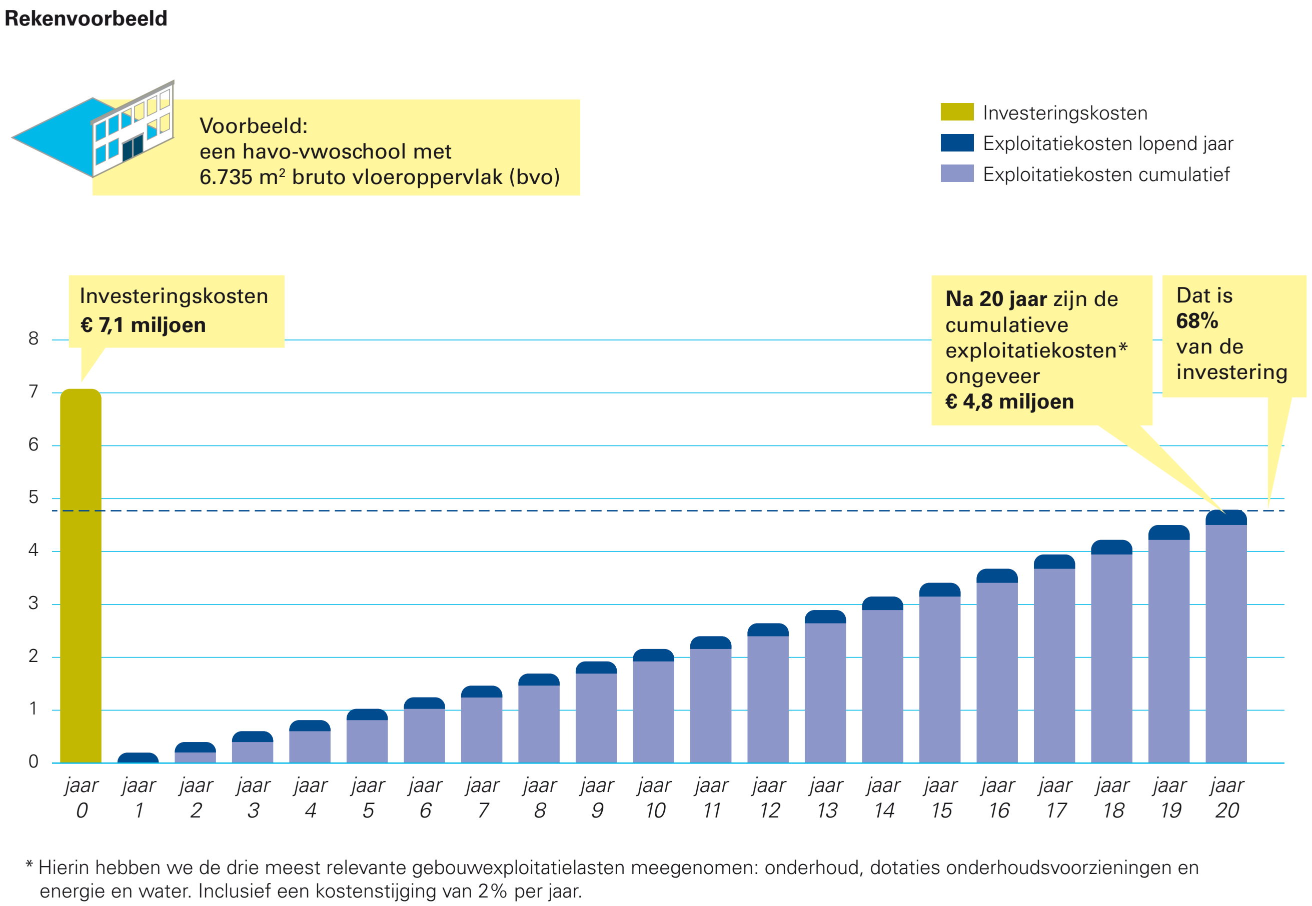
Gemeentebesturen laten zich bij hun besluitvorming over voorzieningen meer leiden door hun eigen investeringskosten en kapitaallasten, dan door de exploitatielasten van de schoolbesturen die gedurende de hele levensduur van de gebouwen doorlopen. Het stelsel werkt dit in de hand doordat de beide categorieën kosten voor rekening van verschillende partijen komen. Hierdoor profiteert de investerende gemeente zelf niet van de financiële voordelen van *life cycle costing*. De totale kosten worden vaak niet in beeld gebracht. De VNG heeft in 2014 in een brief aan haar leden aangegeven dat gemeenten

volgens een recente uitspraak van de Raad van State bij een beslissing over vervangende nieuwbouw alleen hoeven te toetsen aan de wet en geen rekening hoeven te houden met geraamde kosten van onderhoud en aanpassingen van schoolbesturen (VNG, 2014). De gemeente kan van *life cycle costing* juist eerder nadeel dan voordeel hebben omdat het gebouw aan een aantal extra eisen moet voldoen om later in de tijd minder exploitatiekosten te hebben, zoals hogere eisen aan energiezuinigheid en klimaatbeheer. Als de gemeente meer investeert, plukt het schoolbestuur daarvan de vruchten, door lagere exploitatielasten in de toekomst. Sommige gemeenten willen daarom wel rekening houden met toekomstige lasten van schoolbesturen, maar alleen als het schoolbestuur meebetaalt. Dat is bij nieuwbouw voor schoolbesturen echter niet altijd mogelijk, door het investeringsverbod. Nu gemeenten vanaf 2015 in het primair onderwijs niet meer verantwoordelijk zijn voor het buitenonderhoud kan het zo zijn dat ze bij hun beslissingen voortaan ook de toekomstige kosten aan buitenonderhoud minder zwaar meewegen bij de investeringsbeslissing. In vier van onze zes casusgemeenten werd geen gedegen afweging gemaakt tussen de kosten van renovatie en nieuwbouw.

§ 2.3.3

In figuur 6 geven we een rekenvoorbeeld waaruit blijkt dat de exploitatiekosten van een schoolgebouw over een reeks van jaren berekend een grote kostenpost zijn. Voor een gemiddelde havo-vwo-school in het voortgezet onderwijs bedragen ze na twintig jaar ongeveer 68% van het bedrag dat de gemeente in het gebouw geïnvesteerd heeft.

Figuur 6 Exploitatiekosten in relatie tot investeringskosten voor een gemiddelde havo-vwoschool: rekenvoorbeeld (bedragen 2013)




Bron: Modelverordening VNG en gegevens DUO en Ministerie van OCW

### 3.2.3 Gezamenlijke meerjarenplanningen

In veel gemeenten leggen de lokale partijen hun jarenplannen voor onderwijshuisvesting vast in zogenoemde *integrale huisvestingsplannen* (IHP's), naast de jaarlijkse huisvestingsprogramma's en de lokale verordeningen die er volgens de onderwijswetten ook moeten zijn. Er zijn geen recente cijfers over hoeveel gemeenten een IHP hebben, maar in 2005 beschikte 76% van de gemeenten over een vorm van meerjarenplanning, meestal met een termijn van tien jaar of minder. Driekwart van de gemeenten zei destijds dat een integraal huisvestingsplan (meerjareninvesteringsplan) onderdeel van de meerjarenplanning was (Research voor Beleid, 2006, p. 12). In hoeverre deze planningen een strategische beleidsvisie bevatten of meer operationeel van karakter zijn, is onbekend.

Het beeld dat we hebben uit ons onderzoek en uit onderzoek van derden is dat IHP's onregelmatig verschijnen. Reden hiervoor kan zijn dat het opstellen van een IHP tijdrovend kan zijn: het kost soms enige jaren. Soms lukt het niet een IHP tot stand te brengen door het grote aantal betrokken partijen, de verschillende (soms tegengestelde) belangen van deze partijen, het gebrek aan onderling vertrouwen of gebrek aan bestuurlijk draagvlak.

De vorm, termijn en inhoud van de IHP's verschilt van gemeente tot gemeente. Het IHP kan strategisch zijn of meer operationeel, of beide. Een strategisch IHP is een visiedocument dat omvang en kwaliteit van de vastgoedportefeuille, relevante externe ontwikkelingen (zoals leerlingenprognoses) en de gewenste kwaliteit vertaalt in integraal afgewogen, strategische keuzes. Een operationeel IHP werkt de noodzakelijke investeringen uit, prioriteert en faseert deze, en verwerkt ze in een meerjarenbegroting. Uit ons casusonderzoek en de lokale rekenkamerrapporten weten we dat vooral (het opstellen van) een strategisch IHP het beleid richting geeft, de gemeenteraad handvatten biedt om te controleren en de samenwerking en het wederzijds begrip tussen partijen bevordert.
Een IHP kan ook een bredere scope hebben en gekoppeld zijn aan een integraal accommodatiebeleid dat niet alleen betrekking heeft op onderwijs, maar bijvoorbeeld ook op welzijn, sport en cultuur.

IHP's hebben geen juridische status. Een schoolbestuur kan op elk moment besluiten zich er niet aan te houden door een aanvraag voor een huisvestingsvoorziening te doen die niet in het IHP staat. Onze casusgemeenten gaan hier verschillend mee om. Eén van hen gebruikt het IHP als een beleidskader naast de jaarlijkse systematiek van aanvragen. In twee andere casusgemeenten werken de lokale partijen volgens het IHP en geldt de jaarlijkse cyclus alleen nog als vangnet, waar schoolbesturen altijd op kunnen terugvallen.
Ook politieke ontwikkelingen kunnen een IHP doorkruisen. Besluiten van de gemeenteraad kunnen op basis van politieke overwegingen soms anders uitvallen dan in de voorbereiding was geadviseerd (Oberon, 2011). Gemeenten plegen in het algemeen geen reserveringen voor investeringen in onderwijshuisvesting. Dit leidt er toe dat investeringsbeslissingen afhankelijk zijn van politieke prioriteiten in de jaarlijkse begrotingscyclus en minder van de technische kwaliteit en afschrijvingstermijn van voorzieningen (Oberon et al., 2010).

### 3.2.4 Doordecentralisatie en de lange termijn

Contractuele afspraken over de doordecentralisatie van huisvestingsmiddelen door de gemeente naar één of meer schoolbesturen gaan per definitie over de langere termijn en niet over afzonderlijke jaren. Doordecentralisatie biedt schoolbesturen de mogelijkheid om het onderwijshuisvestingsbudget op basis van een meerjarige visie te besteden, en dat is een voordeel. Doordecentralisatiecontracten hebben, anders dan IHP's, wel juridische status en partijen kunnen er om die reden dus meer zekerheid aan ontlenen.

In de praktijk, echter, doen zich soms ontwikkelingen in de externe omgeving voor waardoor de doordecentralisatie-afspraken onder druk kunnen komen te staan, zoals wijzigingen in wet- en regelgeving of landelijk beleid, veranderingen in de bekostiging (hoogte lumpsum, hoogte algemene uitkering uit het Gemeentefonds), ontwikkelingen in de rentestand of in leerlingenaantallen. Ook ontwikkelingen bij de contractpartners zelf kunnen de afspraken onder druk zetten, zoals na verkiezingen een wijziging in de politieke kleur van gemeenteraad en college van B en W en daarmee in de beleidsprioriteiten. In de meeste contracten is bepaald wat de procedure is als één van beide partijen zich niet aan de afspraken houdt, en beide partijen kunnen een eventueel geschil uiteraard altijd aan de rechter voorleggen.

In geval van doordecentralisatie van huisvestingsmiddelen komt meer verantwoordelijkheid te liggen bij schoolbesturen en wordt de kans op *life cycle costing* groter. Schoolbesturen bepalen dan namelijk zelf volgens welke specificaties nieuwbouw wordt gepleegd.

§ 3.2.2

Daarbij kunnen ze kiezen voor nieuwbouw die over de hele levensduur van het gebouw voor zo laag mogelijke exploitatiekosten zorgt en kunnen ze in beginsel dus meer met het geld doen. Echter, het investeringsverbod blijft gelden, dus het primair onderwijs mag ook in geval van doordecentralisatie, geen lumpsummiddelen voor nieuwbouw inzetten.

§ 2.3.3

Of er in de praktijk financieel ook daadwerkelijk meer mogelijk is bij doordecentralisatie hangt mede af van de lokale situatie. Een conclusie uit de evaluatie van de doordecentralisatie in Nijmegen: 'Gelet op de financieringssystematiek van de gemeente en de gemiddelde ouderdom van schoolgebouwen zou het voor de gemeente onmogelijk zijn geweest dezelfde investeringen in nieuwbouw en renovatie te realiseren als de schoolbesturen nu waar maken.' (Gemeente Nijmegen, 2014).

#### Bronnen


- Gemeente Nijmegen (2014). *Evaluatie doordecentralisatie onderwijshuisvesting*. Nijmegen: z.uitg.
- Oberon, Research voor Beleid, 100, Stichting Brede School Nederland (2010). *Scholen bouwen en beheren: mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijshuisvesting*. Utrecht: Oberon.
- Oberon (2011). *Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Research voor Beleid (2006). *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Tweede Kamer (1994). Handelingen der Tweede Kamer, 1994-1995, p. 4853-4854. Den Haag: Sdu.
- Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO (Staatsblad 1997, nr. 125).

- VNG (2014). Brief van 24 juli 2014 aan de leden t.a.v. het College van B en W en de Raad.
- Vos, Msc. D.M. (2015) *Empty schools, Quantitative research on hidden vacancy among primary schools in the Netherlands*. Delft: z.uitg.
- www.exploitatiekosten.com/exploitatiebegroting, geraadpleegd op 27 april 2015.

# 3.3 Lokale sturing en informatie

De zorgplicht voor onderwijshuisvesting is in 1997 gedecentraliseerd naar gemeenten omdat die een aantal zaken beter zouden kunnen aanpakken dan het Rijk. De gemeente zou zowel beter toegespitst zijn op lokale behoeften als goedkoper kunnen opereren. Het kabinet hoopte destijds dat gemeenten een actieve rol zouden gaan spelen als het ging om schoolgebouwen. Ze zouden in staat zijn tot het voeren van een integraal huisvestingsbeleid en leegstaande schoolgebouwen kunnen gebruiken voor andere maatschappelijke of culturele doeleinden, of afstoten, wat ten goede zou komen aan de efficiency.

§ 3.3.1

In de praktijk hebben gemeenten niet altijd een visie op onderwijshuisvesting. Dertien van de twintig lokale rekenkamers die hierop ingingen, problematiseerden het gebrek aan visie van hun gemeente op onderwijshuisvesting. Ze weten relatief weinig over de kwaliteit van hun schoolgebouwen.

§ 3.3.2

De meeste gemeenten baseren zich voor hun lokale verordening onderwijshuisvesting op de modelverordening van de VNG. De normbedragen die daarin staan voor verschillende nieuwbouwactiviteiten zijn volgens onderzoek van Bureau Documentatie Bouwwezen (BDB) (geciteerd in Kenniscentrum Ruimte-OK, PO-Raad, VNG, 2014) over het algemeen te laag om aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 te voldoen en ruimschoots te laag om een schoolgebouw te bouwen dat voldoet aan het Kwaliteitskader onderwijshuisvesting basisonderwijs, dat is opgesteld door het veld. Niet bekend is overigens, hoeveel gemeenten in hun lokale verordeningen de VNG-normbedragen hebben overgenomen.

Wij vinden dat uit de praktijk niet het beeld naar voren komt dat de lokale *checks and balances* bij onderwijshuisvesting over het algemeen stevig zijn, en stellen daarom vraagtekens bij het *sober en terughoudend* toezicht dat de rijksoverheid op de uitvoering van de zorgplicht van de gemeenten houdt.

§ 3.3.3 en 2.3.2

## 3.3.1 Verwachtingen over rol gemeente, in aanloop naar 1997

In 1997 decentraliseerde de rijksoverheid de zorg voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs naar de gemeenten. Het kabinet achtte gemeenten beter in staat tot maatwerk te komen dan de rijksoverheid zelf. Gemeenten zouden een integraal huisvestingsbeleid kunnen voeren: een optimale inzet van huisvesting voor onderwijs-, culturele en maatschappelijke doeleinden. De decentralisatie ging gepaard met een efficiencykorting, maar dat betekende volgens het kabinet niet dat het niveau van de onderwijsvoorzieningen zou worden aangetast, want uit onderzoek onder vijftig scholen in het voortgezet onderwijs was gebleken dat die scholen over bijna 20% meer vierkante meters vloeroppervlak beschikten dan volgens de normen noodzakelijk was. Die panden zouden kunnen worden afgestoten, te beginnen met de gebouwen waarvan het onderhoud minder goed was. Gemeenten zouden ruimere mogelijkheden krijgen hun gebouwenvoorraad op zo efficiënt mogelijke wijze in te zetten, namelijk via vorderingsrecht, medegebruik en verhuur (OCW, 1996).

**Territoriale versus functionele decentralisatie van onderwijshuisvesting**
De keuze voor territoriale decentralisatie was, aldus het kabinet, niet op ideologische gronden gemaakt maar op praktische. 'Doelstelling is een doelmatiger voorziening in de huisvesting, doordat bij allocatiebeslissingen meer rekening gehouden kan worden met lokale omstandigheden. De regering kiest voor territoriale decentralisatie en niet voor functionele, omdat gemeentebesturen mede in relatie tot hun verantwoordelijkheden voor ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling, voorbereiding van scholenplanning en voor andere sociaal-culturele voorzieningen, beter in staat moeten worden geacht doelmatigheid te bevorderen. Te denken valt aan bestrijding van leegstand en het boeken van schaalvoordelen.' Anders dan in het beroeps- en hoger onderwijs, waar voor functionele decentralisatie was gekozen (de schoolbesturen zijn daar verantwoordelijk voor huisvesting), koos het kabinet in het primair en voortgezet onderwijs daarom voor territoriale decentralisatie. In het wetsvoorstel werd geregeld dat gemeenten de zorg voor huisvesting zouden kunnen doordecentraliseren naar schoolbesturen, maar dat zou vrijwillig zijn zowel voor gemeenten als voor schoolbesturen. De gemeenten zouden de afweging van lokale omstandigheden en belangen die daarvoor nodig was beter kunnen maken dan de centrale overheid (OCW, 1996).

### 3.3.2 Lokaal onderwijshuisvestingsbeleid

In de onderwijswetten is bepaald dat gemeenteraden een gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting vaststellen, 'zodanig dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt'.[1] Het college van B en W stelt jaarlijks het bekostigingsplafond vast. Schoolbesturen kunnen een aanvraag doen voor opname van een voorziening in het jaarlijkse huisvestingsprogramma. Het college van B en W beslist daarover en neemt de voorziening dus al dan niet op in dat programma. Er is een aantal wettelijke weigeringsgronden, waaronder:

- dat de voorziening niet gerechtvaardigd is op grond van de verwachting van het aantal leerlingen;
- dat het bekostigingsplafond niet toereikend is;
- dat het schoolbestuur noodzakelijk onderhoud heeft nagelaten en de voorziening daardoor in een slechte bouwkundige staat verkeert.[2]

Het schoolbestuur fungeert vervolgens als *bouwheer*, tenzij partijen anders overeenkomen. In zijn lokale verordening stelt de gemeenteraad normen vast aan de hand waarvan de bedragen worden vastgesteld voor de toegekende voorzieningen in de huisvesting. Gemeenten kunnen de normbedragen uit de modelverordening overnemen maar hoeven dit niet te doen. Als ze ervoor kiezen om met normbedragen te werken, dan zijn deze taakstellend. Het schoolbestuur is als bouwheer gehouden om de voorziening voor dit bedrag te realiseren.

In de praktijk hebben gemeenten niet altijd een visie op onderwijshuisvesting. Twintig onderzoeken van lokale rekenkamers geven een oordeel over de visie van hun gemeente op onderwijshuisvesting. Dertien van deze onderzoeken problematiseren het gebrek aan visie. Door dat visiegebrek zou beleid ad hoc of reactief zijn en een langetermijnperspectief ontbreken. Ook in onze casusgemeenten zien we verschillen in de mate waarin zij een visie hebben en regie nemen op het dossier. De meeste gemeenten hebben de modelverordening van de VNG ten grondslag liggen aan hun gemeentelijke verordening voor hun lokale onderwijshuisvestingsbeleid, volgens onderzoek uit 2011 (Oberon, 2011). In de modelverordening staan geen kwaliteitseisen waaraan onderwijshuisvesting zou moeten voldoen, maar jaarlijks geïndiceerde normbedragen per vierkante meter voor bijvoorbeeld nieuwbouw en de uitbreiding van schoolgebouwen.

1
Artikel 102 Wet op het primair onderwijs, artikel 76m Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 100 Wet op de expertisecentra.

2
Artikel 100 Wet op het primair onderwijs, artikel 76k Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 98 Wet op de expertisecentra.

Deze bedragen zijn niet gebaseerd op een bepaald kwaliteitsniveau, maar op het aantal vierkante meters, het type aanpassing en de onderwijssoort. De normbedragen gaan uit van een sober, maar doelmatig gebouw, dat voldoet aan de eisen in (onder meer) het Bouwbesluit 2012. Hoeveel gemeenten in hun lokale huisvestingsverordening de normbedragen uit de modelverordening van de VNG hebben overgenomen is overigens niet bekend; alleen dat de meeste gemeenten hun lokale beleid op de modelverordening baseren.

§ 2.1.3

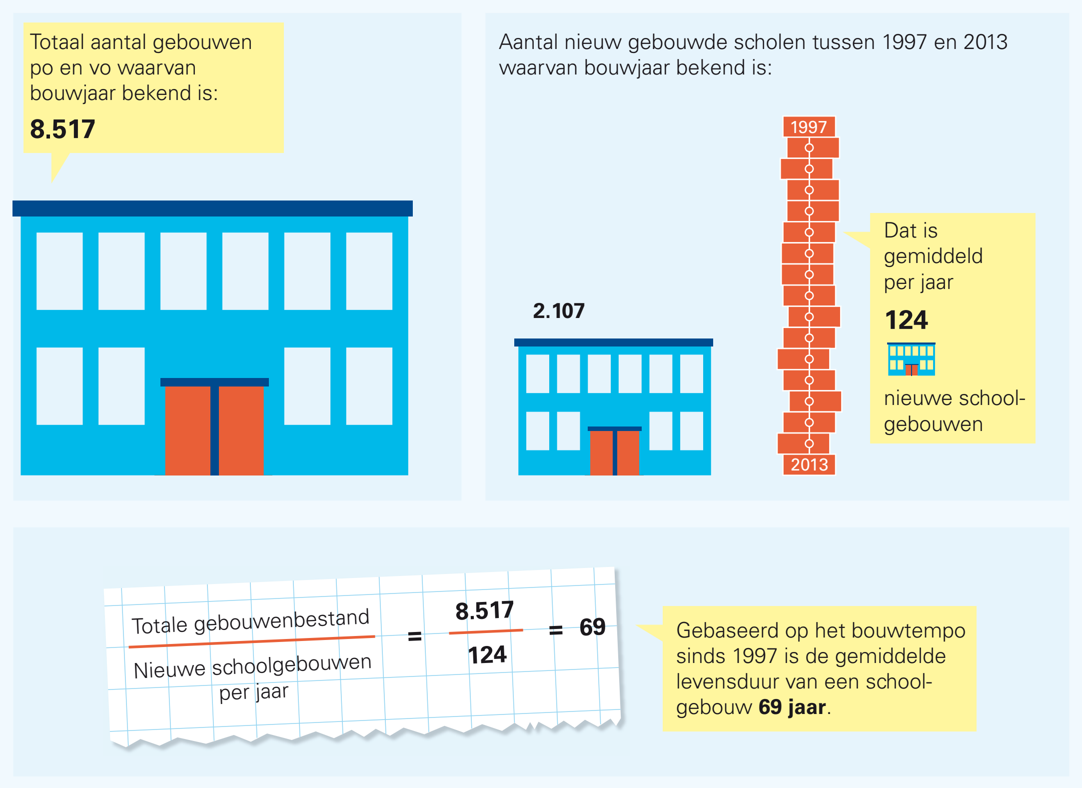
In het Kwaliteitskader onderwijshuisvesting basisonderwijs heeft het onderwijsveld zelf in 2014 kwalitatieve kaders gesteld voor de bouw en verbouw van scholen voor basisonderwijs, waarbij het *gebruikersbelang* centraal staat (Kenniscentrum Ruimte-OK, PO-Raad, VNG, 2014). Het kader formuleert eisen die aanvullend op de wettelijke minimumeisen (Bouwbesluit 2012) gesteld kunnen worden aan huisvesting voor basisonderwijs en geeft daar referentiebedragen bij. Lokale partijen kunnen zo gericht beslissen over investeringen in kwaliteit. De financiële paragraaf uit het Kwaliteitskader schetst hoe het normbudget uit de modelverordening van de VNG zich verhoudt tot de stichtingskosten van een gemiddelde basisschool:

- op wettelijk referentieniveau (dat is een basisschool die voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit 2012) en
- op basisreferentieniveau (dat is een basisschool die voldoet aan de eisen uit het Kwaliteitskader).

Uit de vergelijking blijkt dat het normbedrag uit de modelverordening onvoldoende is voor de bouw van een basisschool op wettelijk referentieniveau en ruim onvoldoende voor een basisschool op basisreferentieniveau. In de praktijk komt het overigens voor dat gemeenten meer vergoeden dan het normbedrag in de modelverordening aangeeft.

Als het normbedrag in de modelverordening zou worden verhoogd en de gemeenten dit ook zouden wijzigen in hun gemeentelijke verordeningen, dan zouden bijgevolg minder nieuwe scholen kunnen worden gebouwd. Baseren we ons op het bouwtempo sinds 1997, dus sinds de decentralisatie, dan is de gemiddelde levensduur van een schoolgebouw 69 jaar (zie figuur 1).

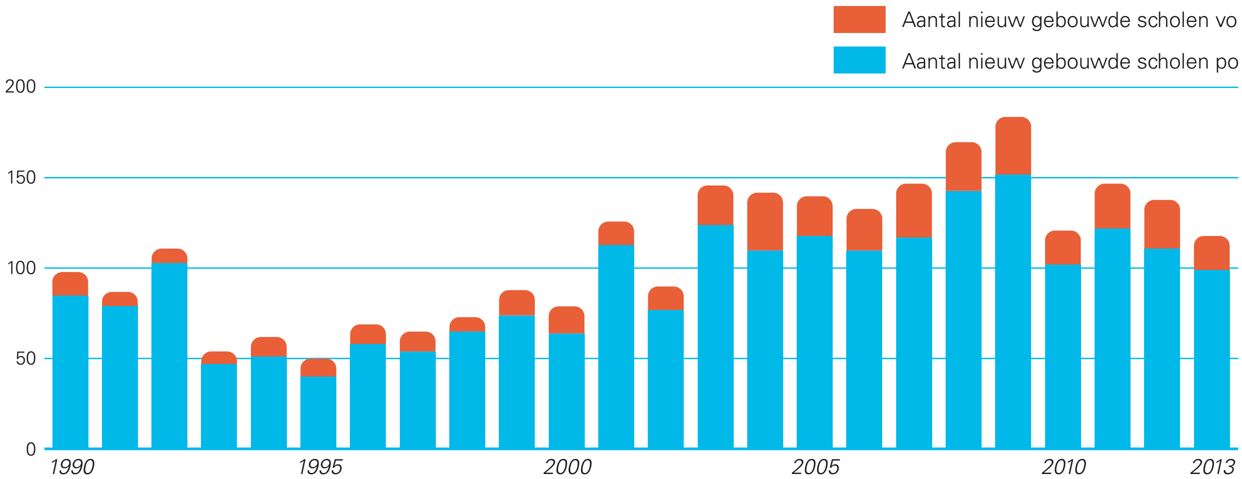
Figuur 1 Gemiddelde levensduur schoolgebouw, op basis van bouwtempo sinds 1997




Bron: gegevens Kadaster (BAG) (bouwjaar), DUO (gebouwen) en Inspectie van het Onderwijs (gebouwen)

Figuur 2 laat zien hoeveel nieuwe schoolgebouwen voor po en vo er in de jaren 1990-2013 zijn bijgekomen. Tot 1997 gebeurde dat onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, en vanaf dat jaar onder die van de gemeenten. In de jaren rond 1997 ligt het aantal nieuwe schoolgebouwen lager, mogelijk in verband met de (op handen zijnde) decentralisatie van onderwijshuisvesting naar de gemeenten.

Figuur 2 Aantal nieuw gebouwde scholen po en vo 1990-2013




Bron: CBS en DUO, bewerking Algemene Rekenkamer

### 3.3.3 Horizontale *checks and balances*

Meer dan de helft van de lokale rekenkamers die in de afgelopen twaalf jaar over onderwijshuisvesting hebben gepubliceerd, oordeelt negatief over de rol van de gemeenteraad bij onderwijshuisvesting. Voor gemeenteraden is het vaak lastig om hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen omdat ze beperkt, te globaal en/of niet-samenhangend worden geïnformeerd. Dit gaat zowel over financiële als over meer inhoudelijke informatie. Daardoor kunnen gemeenteraden geen goed afgewogen beslissingen nemen over de vraag hoeveel budget er nodig is, en ook niet vaststellen of doelstellingen zijn behaald. Dit verhoudt zich slecht tot de wettelijke zorgplicht, die is neergelegd bij het college van B en W en de gemeenteraad.

Gemeenteraad en college van B en W hebben beide het wettelijk recht aan schoolbesturen alle inlichtingen te vragen die zij voor een adequate uitoefening van hun wettelijke taak op het gebied van onderwijshuisvesting nodig vinden, en schoolbesturen moeten die dan ook verstrekken.[3] Het is voor gemeenten van belang op de hoogte te zijn van de kwaliteit en staat van de schoolgebouwen op hun grondgebied om te kunnen vaststellen of zij hun beleid op dit vlak realiseren en om meerjarig financieel te kunnen plannen. Voor hun beslissing over huisvestingsaanvragen is het van belang dat zij kunnen inschatten bij welke schoolgebouwen investeringen het meest urgent zijn. Ze hebben er ook belang bij, zich er ook van te verzekeren dat schoolbesturen de gebouwen behoorlijk onderhouden. Slecht onderhoud bekort namelijk de levensduur van gebouwen, en daardoor zullen schoolbesturen eerder bij de gemeente aankloppen met een vraag om nieuwbouw. Voor gemeenteraden geldt uiteraard ook dat ze voldoende informatie moeten hebben om het onderwijshuisvestingsbeleid van hun college van B en W te kunnen controleren.

**Gemeentelijke informatie over schoolgebouwen**

Veel gemeenten hebben beperkte informatie over de kwaliteit van hun schoolgebouwen. In ons casusonderzoek hebben we gemeenten gevraagd in hoeverre ze op de hoogte waren van de leeftijd, staat van onderhoud, functionele kwaliteit (of de gebouwen voldoen aan onderwijskundige wensen), (brand-)veiligheid, duurzaamheid, het binnenklimaat, de toegankelijkheid en de mate van leegstand van de schoolgebouwen op hun grondgebied. Twee van de zes gemeenten houden al deze aspecten in de gaten.

Het meest hebben onze casusgemeenten zicht op de leeftijd, staat van onderhoud en de normatieve leegstand (dat wil zeggen de leegstand afgemeten aan de hoeveelheid benodigde ruimte volgens de ruimtebehoeftebepaling uit de modelverordening); niet of de beschikbare ruimte daadwerkelijk door de school gebruikt werd. Eén gemeente houdt bewust alleen zeer globale informatie bij, omdat de kwaliteit van schoolgebouwen volgens deze gemeente de verantwoordelijkheid is van schoolbesturen.

De lokale rekenkamerrapporten bevestigen dit beeld. Enkele gemeenten blijken zicht te hebben op alle relevante aspecten van de kwaliteit van schoolgebouwen, maar vaker stellen lokale rekenkamers vast dat het zicht volledig ontbreekt. Over de onderhoudstoestand van de schoolgebouwen weten gemeenten het meest; over aspecten als functionele kwaliteit of duurzaamheid veel minder.

Een belangrijke bron van informatie over het primair onderwijs in de meeste casusgemeenten is de meerjarenonderhoudsplanning (MOP). Een MOP biedt een planning voor meestal twintig tot dertig jaar van (de kosten van) het noodzakelijk onderhoud, gebaseerd op een inventarisatie van eventuele gebreken en de actuele staat van onderhoud, afgezet tegen de gewenste staat en de te verwachten veroudering. Vóór de overheveling van het buitenonderhoud naar het primair

**3**
Artikel 100 Wet op het primair onderwijs, artikel 76k Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 98 Wet op de expertisecentra.

onderwijs, in 2015, waren schoolbesturen en gemeente vaak gezamenlijk opdrachtgever van de MOP, waarbij de kosten voor onderhoud conform de verantwoordelijkheden van beide partijen uitgesplitst werden. Het opstellen van een MOP is voor schoolbesturen overigens geen wettelijke verplichting. De Inspectie van het Onderwijs vindt een MOP wel een *must* wanneer schoolbesturen een financiële voorziening voor groot onderhoud aanleggen. Naast de MOP laten gemeenten soms aanvullende onderzoeken uitvoeren, afhankelijk van lokale speerpunten zoals veiligheidskeurmerken of toegankelijkheid voor gehandicapten.
Sinds 2015 hebben gemeenten ook in het primair onderwijs geen rol meer bij het onderhoud, waardoor de kans bestaat dat gemeenten sindsdien minder informatie ontvangen over schoolgebouwen. In het voortgezet onderwijs, waar schoolbesturen al sinds 2005 verantwoordelijk zijn voor het buitenonderhoud, is dit ook het geval. Daar liet in 2011, 97% van de schoolbesturen een MOP opstellen. Als de gemeente geen opdrachtgever is van een MOP, ontvangt zij ook niet automatisch de uitkomsten.

§ 2.3.1

Gemeenten hebben ook via hun taken op het gebied van bouw- en woningtoezicht toegang tot informatie over de kwaliteit van schoolgebouwen. In de praktijk, weten we uit ons casusonderzoek, behelst dit bij schoolgebouwen vooral het toetsen van bouwvergunningen en optreden bij eventuele calamiteiten en resulteert het niet in een actueel en compleet beeld van schoolgebouwen. Dat behoort overigens ook niet tot de taak van het bouw- en woningtoezicht.

De medezeggenschapsraden van schoolbesturen spelen ook een rol in de horizontale *checks and balances*. De medezeggenschapsfunctie wordt in de toekomst versterkt. De codes *goed bestuur* in het primair en voortgezet onderwijs bevatten geen expliciete passages over (bestedingen aan) onderwijshuisvesting.

### 3.3.4 Lokaal onderwijshuisvestingsbeleid bij doordecentralisatie

Doordecentralisatie van huisvestingsmiddelen naar schoolbesturen zorgt voor *depolitisering* van het onderwijshuisvestingsdossier. Daardoor kan er meer rust komen op dit terrein. Omdat gemeenten in het algemeen geen reserveringen plegen voor investeringen in onderwijshuisvesting, zijn investeringsbeslissingen in gemeenten waar niet is doorgedecentraliseerd afhankelijk van politieke prioriteiten in de jaarlijkse begrotingscyclus en minder van de technische kwaliteit en afschrijvingstermijn van voorzieningen (Oberon, 2011). In geval van doordecentralisatie is dat anders: dan ontstaat er voor beide partijen rust in de geldstroom. Er is dan een stabiel jaarlijks bedrag op basis waarvan schoolbesturen financiële verplichtingen kunnen aangaan. Nieuwe omstandigheden kunnen er overigens voor zorgen dat de politiek toch weer een rol gaat spelen en de contractafspraken onder druk komen te staan.

§ 3.2.4

In grote gemeenten, waar er veelal beleid gevoerd wordt gericht op verbetering van de positie van wijken en buurten waar bewoners een lage sociaaleconomische positie hebben, is onderwijshuisvestingsbeleid één van de instrumenten die de politiek kan inzetten. Doordecentralisatie kan ertoe leiden dat de gemeente(-raad) minder kan sturen met huisvesting, maar dat hoeft niet per se het geval te zijn; het hangt af van wat daarover is afgesproken in het doordecentralisatiecontract. De gemeente doet er verstandig aan, gelet op het feit dat wel de uitvoering van de zorgplicht maar niet de zorgplicht zelf over gaat op de schoolbesturen, in het contract ook afspraken op te nemen over hoe en op welke momenten:

- de schoolbesturen de gemeente informeren over hoe ze de zorgplicht uitvoeren; en
- de contractpartners evalueren of de contractuele afspraken ook worden nageko- men en
- wat de consequenties zijn van het niet nakomen van afspraken.

Doordecentralisatie brengt dus niet met zich mee dat beide partijen gedurende de looptijd van het contract niet meer met elkaar te maken hebben. Contractafspraken over informatie en evaluatie bieden de gemeente handvatten om zo nodig bij te sturen.

## Bronnen


- Kenniscentrum Ruimte-OK, PO-Raad, VNG (2014). *Kwaliteitscriteria voor onderwijs-voorzieningen in het basisonderwijs - Het kind centraal, werkversie. Bijlage D: Financiële paragraaf.* Eindhoven: Kenniscentrum Ruimte-OK.
- Oberon (2011). *Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs.* Utrecht: Oberon.
- OCW (1996). *Memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 455, nr. 3. Den Haag: Sdu.

# Bijlagen

# Bijlage 1 Technische toelichting op de figuren

## 1 Onderwijshuisvesting in de praktijk

**Figuur 1 Rapportcijfers schoolgebouwen, gemiddelde voor leraren, leerlingen, ouders en andere deelnemers aan webenquête Checkjeschoolgebouw (november 2014)**
Toelichting: Voor ons onderzoek naar de kwaliteit van schoolgebouwen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet onderwijs hebben leraren, leerlingen, ouders en anderen hun mening gegeven over hun schoolgebouw. Er waren stellingen om op te reageren en er kon een rapportcijfer worden gegeven. In de figuur is het gemiddelde te zien van het algemeen rapportcijfer dat leraren, leerlingen, ouders en anderen hun schoolgebouw gaven, op een schaal van 1 tot 10. Zie verder www.checkjeschoolgebouw.nl of de website van de Algemene Rekenkamer http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/11/Brief_aan_de_Tweede_Kamer_Tussentijdse_resultaten_gebruikersonderzoek_kwaliteit_onderwijshuisvesting.

**Figuur 2 Bouwperiode en oordeel gebruikers**
Toelichting: Er was een statistisch significant verband tussen de bouwperiode en de gebruikersoordelen over schoolgebouwen.

**Figuur 3 Stedelijkheid en oordeel gebruikers**
Toelichting: Er was een statistisch significant verband tussen de mate van stedelijkheid en de gebruikersoordelen over schoolgebouwen. Voor mate van stedelijkheid volgen we indeling die het CBS daarvoor hanteert: van niet-stedelijk tot en met zeer sterk stedelijk (2014). Dit kenmerk zegt iets over de dichtheid van de bebouwing in gemeenten. Hoe stedelijker een gemeente, hoe dichter bebouwd deze is. Ook geldt over het algemeen dat naarmate gemeenten meer inwoners hebben, ze stedelijker zijn.

**Figuur 4 Kerngegevens onderwijshuisvesting**
Toelichting: Het totaal aantal schoolgebouwen in Nederland is bij niemand bekend. In de figuur presenteren we het aantal schoolgebouwen zoals wij dat berekend hebben. Dat hebben we gedaan door adresgegevens van DUO (voor alle vestigingen) te combineren met de adresgegevens die de Inspectie van het Onderwijs gebruikt voor haar inspectiebezoeken.

**Figuur 5 Wijziging fictief budget onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds per 1 januari 2015 (bedragen in € miljoen)**
Toelichting: Het fictieve budget onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds voor 2015 is berekend door de PO-Raad. Cijfers 2014 en 2015 zijn afkomstig uit de Toolbox huisvesting PO-Raad, geraadpleegd 24 augustus 2015). Dit budget is € 419,1 miljoen lager dan het fictieve budget in het Gemeentefonds 2014. Die € 419,1 miljoen bestaat uit € 158,8 miljoen die uit het Gemeentefonds is genomen voor de overheveling van het buitenonderhoud en toegevoegd aan de lumpsum voor het po (BZK, Meicirculaire Gemeentefonds 2014). De aanpassingen van het Gemeentefonds (‘groot onderhoud’ en aanpassing van de uitkeringsfactor vanwege de Buma-uitname) bedragen dus € 260,3 miljoen (€ 419,1 miljoen minus € 158,8 miljoen).

## 2.2 Financiën

**Figuur 1 Wijziging fictief budget onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds per 1 januari 2015 (bedragen in € miljoen)**
Toelichting: figuur 1 van dit hoofdstuk is identiek aan figuur 3 van hoofdstuk 1 (Onderwijshuisvesting in de praktijk). Zie de toelichting aldaar.

**Figuur 2 Uitgaven gemeenten en schoolbesturen aan onderwijshuisvesting in primair en voortgezet onderwijs, 2007-2013**
Toelichting: De uitgaven van gemeenten aan schoolgebouwen omvatten alle uitgaven aan openbaar en bijzonder po en vo. Deze worden door gemeenten op basis van hun jaarrekeningen aangeleverd aan het CBS die deze daarna beschikbaar stelt via Statline. De huisvestingslasten van schoolbesturen omvatten huur, verzekeringen, onderhoud, energie en water, schoonmaakkosten, heffingen, dotaties overige onderhoudsvoorzieningen en overige huisvestingslasten zoals deze zijn opgenomen in de jaarrekeninggegevens van schoolbesturen, beschikbaar op de website van DUO.

**Figuur 3 Gemiddelde uitgaven gemeenten per provincie (2013) per leerling voor onderwijshuisvesting po**
Toelichting: Het gaat hier om de uitgaven die gemeenten doen aan onderwijshuisvesting in het openbaar en bijzonder basisonderwijs, openbaar en bijzonder speciaal basisonderwijs en het openbaar en bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze bedragen worden op basis van de jaarrekeningen van gemeenten aangeleverd aan het CBS die deze beschikbaar stelt via Statline. De bedragen gaan over 2013. Uit onderzoek is de afgelopen jaren gebleken dat gemeenten hun uitgaven voor onderwijshuisvesting niet allemaal op dezelfde manier boeken, ondanks de geldende voorschriften (Cebeon/Regioplan 2011 en Cebeon 2015). Daarom presenteren we de gemeentelijke uitgaven geaggregeerd op provincieniveau. Alle uitgaven van gemeenten aan de eerdergenoemde sectoren zijn opgeteld en gedeeld door het aantal leerlingen in die provincie (2013).

**Figuur 4 Gemiddelde uitgaven gemeenten per provincie (2013) per leerling voor onderwijshuisvesting vo**
Toelichting: Het gaat hier om de uitgaven die gemeenten doen aan onderwijshuisvesting in het openbaar en bijzonder vo. Zie verder de toelichting bij figuur 3 van dit hoofdstuk.

## 3.1 Lokale taakverdeling en samenwerking

**Figuur 1 Gemeenten die onderwijshuisvesting hebben doorgedecentraliseerd naar één of meer schoolbesturen of voornemens zijn dit te doen, stand 2014**
Toelichting: Op de kaart staan 41 gemeenten ingetekend waar sprake is van een vorm van doordecentralisatie. In 34 daarvan zijn er getekende contracten met minstens één schoolbestuur in die gemeente. Voor nog zeven gemeenten geldt dat het voornemen tot doordecentralisatie bekend was, bijvoorbeeld uit gemeenteraadsstukken of uit nog niet ondertekende contracten.

## 3.2 Langetermijnperspectief

**Figuur 1 Totaal aantal leerlingen po: feitelijk aantal 2000-2014 en prognose 2015-2030 (aantal leerlingen x 1.000)**
Toelichting: Onderwijs in cijfers geeft aansluitende cijferreeksen voor de periode 2000-2030, voor het aantal in de groep 4-11-jarigen en de groep 12-16-jarigen. Deze reeksen worden in Onderwijs in cijfers gehanteerd om uitspraken te doen over de ontwikkelingen (krimp of groei) in po en vo. Voor het po wordt gekeken naar het aantal 4- tot en met 11-jarigen. Voor het vo wordt gekeken naar het aantal 12- tot en met 16-jarigen.

**Figuur 2 Totaal aantal leerlingen vo: feitelijk aantal 2000-2014 en prognose 2015-2030 (aantal leerlingen x 1.000)**
Toelichting: zie figuur 1.

**Figuur 3 Procentuele ontwikkeling per provincie van het aantal leerlingen in het po tussen 2000-2013**
Toelichting: We gebruiken in deze figuur het aantal 4-11 jarigen om uitspraken te doen over de ontwikkelingen (krimp of groei) in leerlingaantallen in het po (zie ook toelichting op figuur 1). We hebben de cijfers over de gemeenten, geaggregeerd naar provincieniveau.

**Figuur 4 Feitelijk beschikbaar vloeroppervlak basisonderwijs en speciaal basisonderwijs, afgezet tegen vloeroppervlaknormen VNG-modelverordening onderwijshuisvesting**
Toelichting:
1. Koppeling van bestanden
Het werkelijke vloeroppervlak hebben we berekend door koppeling van gegevens uit de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Kadaster, de adresgegevens van hoofd- en nevenvestigingen (van DUO) en van dislocaties (van de Inspectie van het Onderwijs). We maken hier de kanttekening bij dat het cijfermateriaal waarop we deze berekeningen gebaseerd hebben, niet geheel betrouwbaar is. Er zijn bijvoorbeeld gebouwen geregistreerd met een oppervlak van 1 m² of een ander onwaarschijnlijk klein oppervlak. Ook bleek in ons casusonderzoek dat de casusgemeenten soms fors afwijkende oppervlaktecijfers hanteerden. Daarnaast bleek het niet volledig mogelijk de drie genoemde bronnen te koppelen (zie opmerkingen bij Schoolgebouwen in po en vo figuur 4), waardoor er in ons bestand schoolgebouwen zonder oppervlakte voorkwamen (15% van het totaal). Van deze schoolgebouwen hebben we aangenomen dat ze het gemiddelde vloeroppervlak voor hun sector hadden. Datzelfde hebben we gedaan voor schoolgebouwen met een vloeroppervlak van minder dan 100 m². Ook na deze correcties achten wij het goed mogelijk dat er nog fouten in de gegevens zitten.
2. Correctie voor kinderopvang
Bij de berekening van het werkelijke vloeroppervlak hebben we een correctie toegepast voor kinderopvang.
3. Berekening werkelijke oppervlakte
De gemiddelde oppervlakte per vestiging hebben we vermenigvuldigd met het totale aantal vestigingen om zo tot een totaal aantal vierkante meters van alle vestigingen in het basisonderwijs te komen.
4. Berekening normoppervlakte
Voor de berekening van de normoppervlakte hebben we gebruikt gemaakt van de normen uit de modelverordening onderwijshuisvesting van de VNG. Daarbij geldt voor

een basisschool een bruto vloeroppervlak van 5,03 m² per leerling plus een vaste voet per vestiging van 200 m². We hebben geen vaste voeten gerekend voor dislocaties.

5. Correctie voor gewichtenleerlingen

Naast de hiervoor staande berekeningen van normen voor vloeroppervlak hebben we ook rekening gehouden met de norm voor gewichtenleerlingen. Voor gewichtenleerlingen geldt voor de vloeroppervlakte dat er een toeslag is van 1,4 m². Deze geldt voor scholen die boven een drempelwaarde van 6% gewichtenleerlingen uitkomen. We hebben deze berekening - vanwege complexiteit - niet uitgevoerd voor individuele schoolgebouwen, maar uitsluitend voor het totale basisscholenbestand. De berekening is als volgt: in 2014 waren er ongeveer 150.000 gewichtenleerlingen in het basisonderwijs, de spreiding van deze gewichtenleerlingen over de scholen en de drempelwaarde van 6% leiden er samen toe dat ongeveer 40.000 gewichtenleerlingen meetellen voor de 1,4 m²-toeslag. Dus: 40.000 x 1,4 is ongeveer 55.000 m² extra volgens de norm. Dat is ruim een half procentpunt, dat we hebben verdisconteerd in het landelijke overcapaciteitspercentage van, afgerond, 16%.

6. Berekeningen voor speciaal basisonderwijs

We hebben ook berekeningen uitgevoerd voor het sbao, deze zijn niet opgenomen in het kaartje. Daarbij komen we op een overcapaciteit van, afgerond, 60%. Voor deze berekeningen zijn we op dezelfde wijze te werk gegaan als voor het bao. We hebben echter geen rekening gehouden met al dan niet aanwezig zijn van kinderopvang, gewichtenleerlingen of dislocaties.

7. Berekeningen speciaal onderwijs en vo

We hebben vanwege diversiteit in de normen en de veelheid aan verschillende onderwijsstromen geen berekeningen voor (voortgezet) speciaal onderwijs of vo uitgevoerd.

8. Werkelijk vloeroppervlak afgezet tegen VNG-norm, niet tegen wettelijk minimum

We hebben de overcapaciteit berekend door het werkelijke vloeroppervlak af te zetten tegen de ruimtenormen uit de modelverordening van de VNG, en niet tegen het wettelijk minimum (zoals dat is vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO (Staatsblad 1997, nr. 125). De meeste gemeenten hanteren de modelverordening, al is niet bekend of gemeenten hierdoor ook de capaciteitsnormen in de modelverordening hebben overgenomen. Het vloeroppervlak maakt onderdeel uit van de beleidsvrijheid van gemeenten, met dien verstande dat de norm die gemeenten ervoor kiezen niet onder de wettelijke ondergrens mag komen die in het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO is gesteld. De wettelijke ondergrens is niet bedoeld als indicatie van hoeveel vloeroppervlak volgens de wetgever voldoende zou zijn voor het onderwijs.

**Figuur 5 Overcapaciteit basisscholen: werkelijk vloeroppervlak vergeleken met vloeroppervlaknormen VNG-modelverordening onderwijshuisvesting, per provincie (2013/2014)**

Toelichting: Zie de toelichting op figuur 4.

**Figuur 6 Exploitatiekosten in relatie tot investeringskosten voor een gemiddelde havo-vwoschool: rekenvoorbeeld (bedragen 2013)**

Toelichting: De investeringskosten voor een gemiddeld havo/vwo-schoolgebouw in het vo bedragen circa € 7,1 miljoen. Een gemiddelde havo-vwoschool heeft een bruto vloeroppervlak van 6.735 m². We hebben gerekend met het normbedrag van € 1.033,93 per vierkante meter voor bouwkosten uit de modelverordening van de VNG plus een vaste voet van € 112.625,40 voor schoolgebouwen groter dan 2.500 m² die

geen werkplaatsen (techniek of consumptief) hebben. De totale gecumuleerde exploitatiekosten bedragen na twintig jaar ongeveer € 4,8 miljoen. Om dat te berekenen hebben we de meest relevante gebouwexploitatielasten meegenomen: onderhoud, dotaties onderhoudsvoorzieningen en energie en water. Deze huisvestingslasten bedragen in 2013 voor alle schoolbesturen in het voortgezet onderwijs: € 89,8 miljoen voor onderhoud, € 71,4 miljoen voor dotatie aan overige onderhoudsvoorzieningen, € 118,8 miljoen voor energie en water; bij elkaar afgerond € 280 miljoen (bron: OCW/DUO, jaarrekeninggegevens sector vo 2013). Dit totaal gedeeld door het aantal schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs (1.421) resulteert in een gemiddeld bedrag van € 197.092 aan exploitatielasten per gebouw per jaar (€ 29,26 per vierkante meter bruto vloeroppervlak per jaar). Deze kosten stijgen met ongeveer 2% per jaar.

### 3.3 Lokale sturing en informatie

**Figuur 1 Gemiddelde levensduur schoolgebouw, op basis van bouwtempo sinds 1997**
Toelichting: De kadastrale gebouwinformatie en de vestigingsgegevens van DUO en de Inspectie van het Onderwijs sluiten niet geheel op elkaar aan, waardoor het niet mogelijk is om alle schoolgebouwen aan kadastrale informatie (bouwjaar en oppervlakte) te koppelen. Van de 9.897 schoolgebouwen die er volgens onze berekening zijn in het po en vo (zie de toelichting op figuur 2 van hoofdstuk 1 (Onderwijshuisvesting in de praktijk)) hebben we van 8.517 gebouwen informatie over het bouwjaar; deze hebben we gebruikt voor deze berekening.

**Figuur 2 Aantal nieuw gebouwde scholen primair en voortgezet onderwijs 1990-2013***
Toelichting: De kadastrale gebouwinformatie en de vestigingsgegevens van DUO en de Inspectie van het Onderwijs sluiten niet geheel op elkaar aan, waardoor het niet mogelijk is om alle schoolgebouwen aan kadastrale informatie (bouwjaar en oppervlakte) te koppelen. Van de 9.897 schoolgebouwen die er volgens onze berekening zijn in het po en vo (zie de toelichting op figuur 2 van hoofdstuk 1 (Onderwijshuisvesting in de praktijk)) hebben we van 8.517 gebouwen informatie over het bouwjaar; van ongeveer 14% van de gebouwen ontbreekt dus het bouwjaar.

## Bijlage 2 Uitkomsten gebruikersonderzoek kwaliteit schoolgebouwen

### Beoordeling schoolgebouwen po

In deze figuren geven we de gebruikersoordelen weer uit onze webenquête www.checkjeschoolgebouw.nl. Daarnaast laten we bij enkele stellingen gebruikersoordelen uit andere onderzoeken zien. In de berekening van gemiddelde rapportcijfers en scores op stellingen wegen alle respondenten even zwaar, ongeacht het aantal respondenten dat een oordeel over één gebouw heeft gegeven.

**Figuur 1 Checkjeschoolgebouw: Ik geef mijn schoolgebouw het rapportcijfer...**
Bron: www.checkjeschoolgebouw.nl.
Toelichting: Hier geven wij het gemiddelde weer van het algemeen rapportcijfer dat leraren, leerlingen, ouders en andere gebruikers hebben gegeven aan hun gebouwen in het po, op een schaal van 1 tot 10.

**Figuur Esthetische kwaliteit (bij figuur 1)**
Bron: Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting po en vo. Nulmeting 2013 - Eindrapportage. Utrecht: Oberon, Stichting Brede School Nederland en Winket.
Toelichting: Enquête met respons van 1.099 schoolleiders en 308 schoolbesturen in het po en vo. Zij hebben stellingen voorgelegd gekregen over onder andere onderhoudsvriendelijkheid, hygiëne en esthetische kwaliteit.

**Figuur 2 Stellingen Checkjeschoolgebouw**
Bron: www.checkjeschoolgebouw.nl.
Toelichting: Ons gebruikersonderzoek Checkjeschoolgebouw in het najaar van 2014 onder leraren, leerlingen, ouders en anderen leverde 8.463 vragenlijsten op. Hiervan waren 8.340 vragenlijsten geschikt voor verdere analyse, waarvan 3.145 voor het po.

**Figuur Oordeel over schoonmaak (bij stelling 2.1)**
Bron: Benchmark Kwaliteit, Ruimte OK, 2015, Eindhoven
Tussentijdse resultaten po-scholen; http://www.ruimte-ok.nl/sites/www.ruimte-ok.nl/files/redactie/documenten/tussentijdse_resultaten_benchmark_kwaliteit.pdf.
Toelichting: Benchmark onder veertig scholen, met minimaal vier respondenten per school. Respondenten konden scoren op een schaal van 1 tot 10.

**Figuur Onderhoudsvriendelijkheid (bij stelling 2.2)**
Bron: Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting po en vo. Nulmeting 2013 - Eindrapportage. Utrecht: Oberon, Stichting Brede School Nederland en Winket.
Toelichting: Enquête met respons van 1.099 schoolleiders en 308 schoolbesturen in het po en vo. Zij hebben stellingen voorgelegd gekregen over onder andere onderhoudsvriendelijkheid, hygiëne en esthetische kwaliteit.

**Figuur CO2-concentratie (bij stelling 2.3)**
Bron: Versteeg, ir. H. , Onderzoek naar de kwaliteit van het binnenmilieu in basisscholen, Samenvattende rapportage, 2007, Nieuwegein, in opdracht van VROM, OCW, VWS, SZW.
Toelichting: De figuur bevat een kenmerkend verloop van de CO2-concentratie in een willekeurig klaslokaal. In ongeveer 88% van de 120 onderzochte leslokalen blijkt de maximale waarde van de CO2-concentratie tijdens lestijd meer dan 1.200 parts per milion (ppm) te bedragen, en wel gedurende gemiddeld ongeveer 41% van de lestijd. De maximale CO2-concentratie bedraagt gemiddeld voor alle onderzochte leslokalen 1.811 ppm.

**Figuur Klimaatbeleving (bij stelling 2.4)**
Bron: Versteeg, ir. H., Onderzoek naar de kwaliteit
van het binnenmilieu in basisscholen, Samenvattende rapportage, 2007, Nieuwegein, in opdracht van VROM, OCW, VWS en SZW.
Toelichting: Het onderzoek is uitgevoerd in zestig basisscholen (120 klaslokalen) verdeeld over dertig Nederlandse gemeenten. Onderdeel daarvan was een enquête onder de leerkrachten over onder meer ventilatie en klimaatbeheersing.

### Beoordeling schoolgebouwen vo

**Figuur 1 Checkjeschoolgebouw: Ik geef mijn schoolgebouw het rapportcijfer…**
Bron: www.checkjeschoolgebouw.nl.
Toelichting: Hier tonen we het gemiddelde van het algemeen rapportcijfer dat de leerlingen, leraren, ouders en anderen gaven aan hun schoolgebouw in het vo, op een schaal van 1 tot 10.

**Figuur Esthetische kwaliteit (bij figuur 1)**
Bron/toelichting gelijk aan de figuur Esthetische kwaliteit bij Beoordeling schoolgebouwen po.

**Figuur 2 Stellingen Checkjeschoolgebouw**
Bron: www.checkjeschoolgebouw.nl.
Toelichting: Ons gebruikersonderzoek Checkjeschoolgebouw in het najaar van 2014 onder leerlingen, leraren, ouders en andere gebruikers leverde 8.463 vragenlijsten op. Hiervan waren 8.340 vragenlijsten geschikt voor verdere analyse, waarvan 5.195 voor het vo.

**Figuur Onderhoudsvriendelijkheid (bij stelling 2.2)**
Bron/toelichting gelijk aan de figuur Onderhoudsvriendelijkheid bij Beoordeling schoolgebouwen po.

## Bijlage 4 Schoolgebouwen in po en vo

**Figuur 1 Aantal leerlingen**
Bron: kerncijfers OCW/DUO.

**Figuur 2 Aantal gebouwen**
Bron: gegevens DUO/OCW (vestigingslijsten) en Inspectie van het Onderwijs (inspectieadressen) (medio 2014).
Toelichting: Zie toelichting op figuur 2 in hoofdstuk 1 (Onderwijshuisvesting in de praktijk).

Het aantal gebouwen met kinderopvang (buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen) hebben we verkregen door koppeling van adressen van het Kadaster, DUO en het landelijk adressenregister kinderopvang en peuterspeelzalen.

**Figuur 3 Het gemiddelde schoolgebouw**
Bron: gegevens Kadaster (BAG), DUO/OW.
Toelichting: Het gemiddelde vloeroppervlak voor gebouwen in het basisonderwijs van 1.338 m² hebben we berekend door gebouwen waar ook kinderopvang gevestigd is buiten de berekening te houden. In de figuur hebben we de percentages gebouwen met kinderopvang opgenomen. Het gemiddelde oppervlak van alle gebouwen in het basisonderwijs zonder rekening te houden met de aanwezigheid van kinderopvang is 1.426 m². Voor de andere sectoren - speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs - hebben we in de berekening geen rekening gehouden met al dan niet aanwezig zijn van kinderopvang. De reden is dat het aantal schoolgebouwen voor die sectoren veel kleiner is, en daardoor de kans op uitvergroting van fouten in berekeningen te groot.

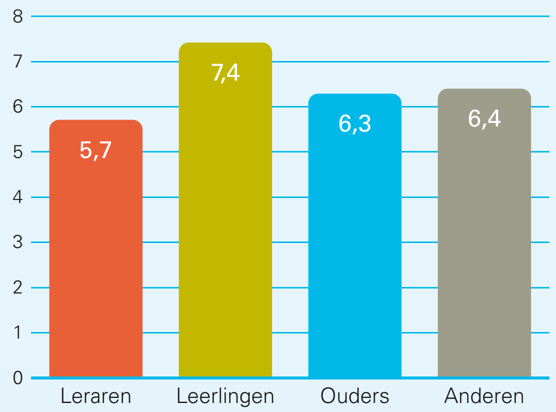
Het aantal leerlingen per gebouw hebben we berekend door leerlingaantallen voor 2013 via het schoolregistratienummer (BRIN) te koppelen aan schoolgebouwen. Dit hebben we gedaan om analyses op gebouwniveau en gemeenteniveau uit te kunnen voeren. Deze leerlingaantallen per gebouw hebben we per sector getotaliseerd en gebruikt voor berekeningen van het gemiddelde aantal leerlingen per gebouw. Daarbij hebben we alle gebouwen meegenomen, dus ook de 966 dislocaties (voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs samen). Zie ook figuur 2.

**Figuur 4 Vestigingen/gebouwen naar bouwperiode (waarvan bouwjaar bekend is)**
Bron: gegevens DUO, Inspectie van het Onderwijs en Kadaster (BAG).
Toelichting: Zie ook toelichting bij figuur 2 in hoofdstuk 1.
Van 8.476 gebouwen in het po (inclusief speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs ) is van 7.310 gebouwen een bouwjaar bekend. Gebouwen vóór het jaar 1850 zijn weggelaten (dat waren er elf) uit het totaal van 7.310.
Voor 1.207 van de 1.421 gebouwen in het vo hebben we een bouwjaar kunnen vaststellen.
De kadastrale gebouwinformatie en de vestigingsgegevens van DUO en de Inspectie van het Onderwijs sluiten niet geheel op elkaar aan, waardoor het niet mogelijk is om alle schoolgebouwen aan kadastrale informatie (bouwjaar en oppervlakte) te koppelen. Er zijn enkele belangrijke aansluitingsproblemen: het Kadaster registreert gebouwen (verblijfsobjecten) en hun functie (onderwijs), maar niet of er één of meer scholen op dit adres zijn gehuisvest. Ook als er meer functies zijn (bijvoorbeeld kinderopvang) registreert het Kadaster dit niet. Een aantal van de vestigingsadressen van DUO heeft meer dan één huisnummer (bijvoorbeeld Dorpsstraat 2-8). Het Kadaster beschouwt elk huisnummer als afzonderlijke object.

# Bijlage 2 Uitkomsten gebruikersonderzoek kwaliteit schoolgebouwen

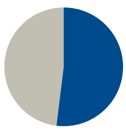
# Beoordeling schoolgebouwen po

## 1 Checkjeschoolgebouw: ik geef mijn schoolgebouw het rapportcijfer…




*Oordelen uit ander onderzoek over schoolgebouwen*

**Esthetische kwaliteit**



52%
van alle schoolleiders is (zeer) tevreden over uiterlijk en uitstraling van het schoolgebouw

## 2 Stellingen Checkjeschoolgebouw

Legenda

**Respondenten**

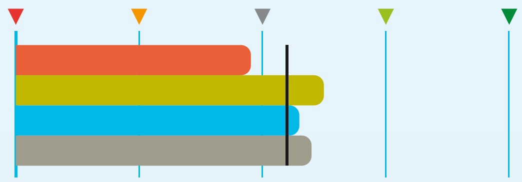
- Leraren
- Leerlingen
- Ouders
- Anderen

Gemiddelde (alle respondenten)

**Score**

zeer mee oneens | mee oneens | niet mee eens/niet mee oneens | mee eens | zeer mee eens

**2.1** In mijn schoolgebouw is het schoon

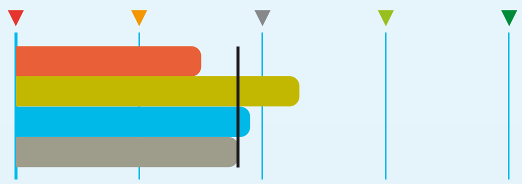


*Oordelen uit ander onderzoek over schoolgebouwen*

**Oordeel over schoonmaak**
(van 1 tot 10)
4,4

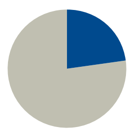


**2.2** Mijn schoolgebouw hoeft niet geverfd, opgeknapt of gerepareerd te worden



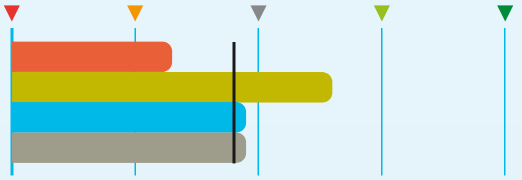
*Oordelen uit ander onderzoek over schoolgebouwen*

**Onderhoudsvriendelijkheid**



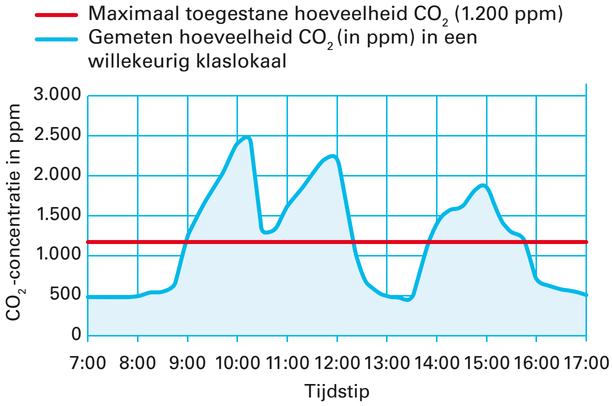
29%
van de respondenten is (zeer) tevreden

**2.3** In mijn schoolgebouw is genoeg frisse lucht

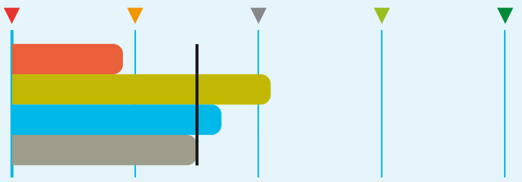


*Oordelen uit ander onderzoek over schoolgebouwen*

**Hoeveelheid CO2**

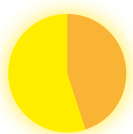



**2.4** In mijn schoolgebouw is de temperatuur het hele jaar door goed



*Oordelen uit ander onderzoek over schoolgebouwen*

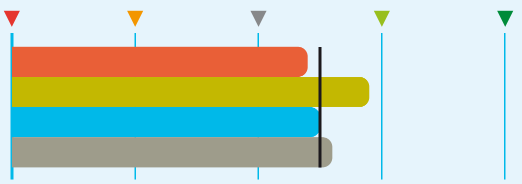
**Klimaatbeleving**



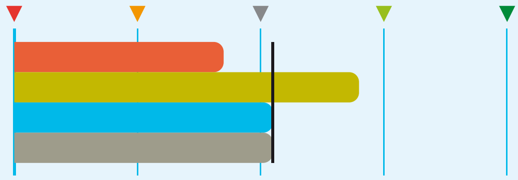
45%
van de leraren heeft het 's zomers te warm in het lokaal



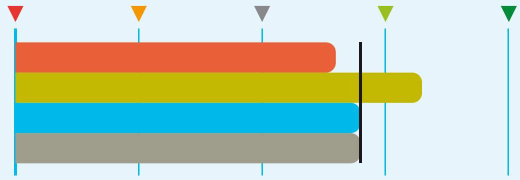
**2.5** Op mijn school is een geschikte plek voor leerlingen om pauze te houden



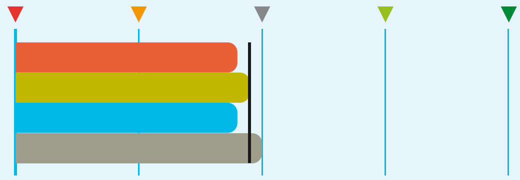
**2.6** Mijn schoolgebouw heeft genoeg geschikte plekken voor leerlingen om zelfstandig of in groepjes te werken



**2.7** Mijn schoolgebouw is geschikt voor het werken met computers en digibord

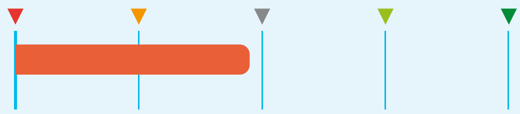


**2.8** Mijn schoolgebouw is geschikt voor lichamelijk gehandicapten

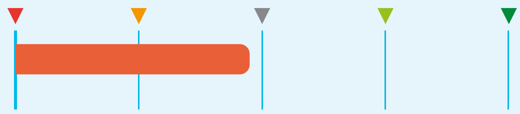


**Extra stellingen voor leraren**

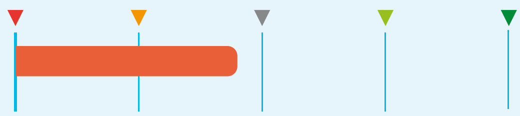
**2.9** Mijn schoolgebouw heeft genoeg geschikte werkplekken en overlegruimtes voor leraren



**2.10** (De indeling van) mijn schoolgebouw past bij de onderwijsvisie van de school

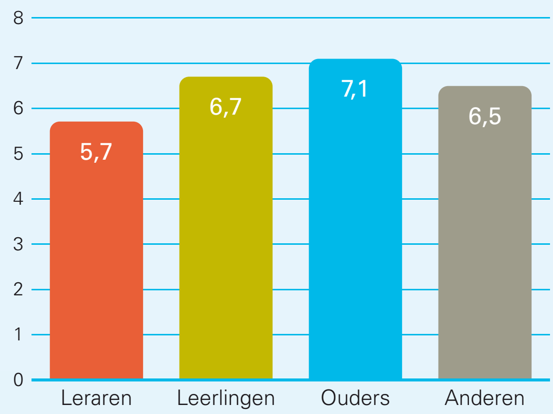


**2.11** Mijn schoolgebouw is (ook) geschikt voor onderwijs aan leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen

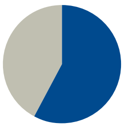


# Beoordeling schoolgebouwen vo

## 1 Checkjeschoolgebouw: ik geef mijn schoolgebouw het rapportcijfer…




*Oordelen uit ander onderzoek over schoolgebouwen*
**Esthetische kwaliteit**



58%
van alle schoolleiders is (zeer) tevreden over uiterlijk en uitstraling van het schoolgebouw

## 2 Stellingen Checkjeschoolgebouw

Legenda

**Respondenten**

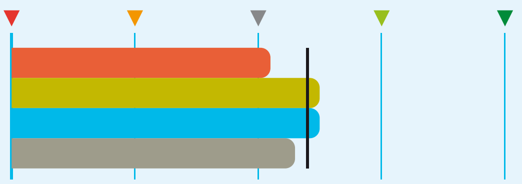
- Leraren
- Leerlingen
- Ouders
- Anderen

Gemiddelde (alle respondenten)

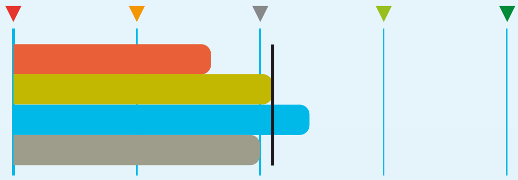
**Score**

zeer mee oneens | mee oneens | niet mee eens/niet mee oneens | mee eens | zeer mee eens

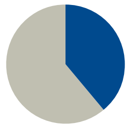
**2.1** In mijn schoolgebouw is het schoon



**2.2** Mijn schoolgebouw hoeft niet geverfd, opgeknapt of gerepareerd te worden

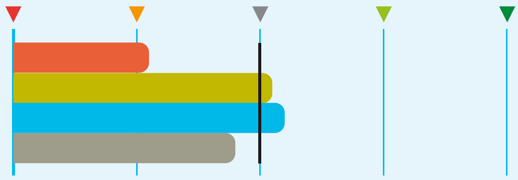


*Oordelen uit ander onderzoek over schoolgebouwen*
**Onderhoudsvriendelijkheid**

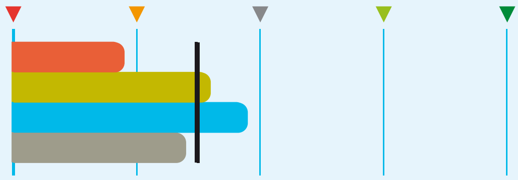


39%
van de respondenten is (zeer) tevreden

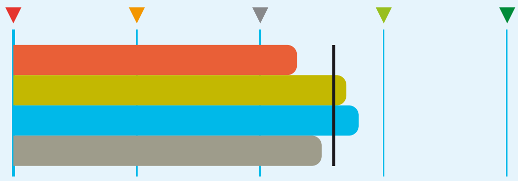
**2.3** In mijn schoolgebouw is genoeg frisse lucht



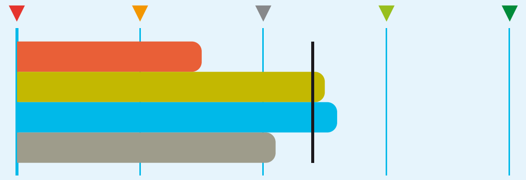
**2.4** In mijn schoolgebouw is de temperatuur het hele jaar door goed



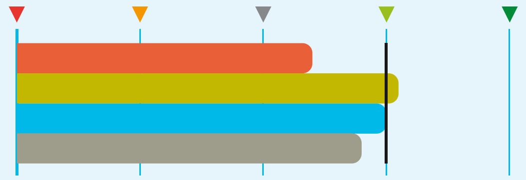
**2.5** Op mijn school is een geschikte plek voor leerlingen om pauze te houden



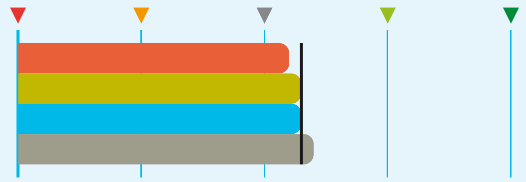
**2.6** Mijn schoolgebouw heeft genoeg geschikte plekken voor leerlingen om zelfstandig of in groepjes te werken



**2.7** Mijn schoolgebouw is geschikt voor het werken met computers en digibord

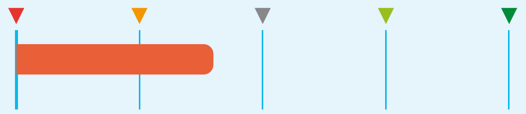


**2.8** Mijn schoolgebouw is geschikt voor lichamelijk gehandicapten

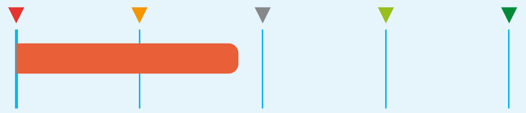


**Extra stellingen voor leraren**

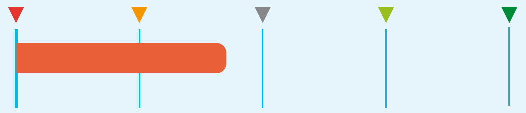
**2.9** Mijn schoolgebouw heeft genoeg geschikte werkplekken en overlegruimtes voor leraren



**2.10** (De indeling van) mijn schoolgebouw past bij de onderwijsvisie van de school



**2.11** Mijn schoolgebouw is (ook) geschikt voor onderwijs aan leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen



# Bijlage 3 Onderzoeksaanpak

In ons onderzoek zijn we nagegaan wat bekend is over de kwaliteit van schoolgebouwen in Nederland, en hebben we dat ook zelf onderzocht door de meningen van gebruikers te inventariseren. Ook zijn we nagegaan aan welke eisen schoolgebouwen moeten voldoen en of ze daar ook aan voldoen. We hebben onderzocht of alle partijen die een rol hebben in de zorg voor goede onderwijshuisvesting - gemeenten, schoolsturen en rijksoverheid - die rol ook goed (kunnen) vervullen, en wat daarin beter zou kunnen, zodat eventueel achterblijvende prestaties op het gebied van onderwijshuisvesting misschien zouden kunnen verbeteren.

We hebben op de volgende manieren informatie verzameld om deze vragen te beantwoorden:

- We hebben de meningen van gebruikers van schoolgebouwen (leraren, leerlingen, ouders en overige gebruikers) geïnventariseerd via een internetpeiling (via www.checkjeschoolgebouw.nl), van 22 september tot en met 26 oktober 2014. Iedereen die dat wilde, kon reageren. Gebruikers zijn dus niet geselecteerd op basis van een representatieve steekproef. In totaal hebben 8.463 gebruikers hun mening gegeven over 2.716 schoolgebouwen.
- We hebben bestaand datamateriaal over onderwijshuisvesting verzameld en geanalyseerd, onder meer van het Ministerie van OCW (DUO) en het Kadaster, en hebben die data ook gekoppeld aan de meningen uit ons gebruikersonderzoek om verbanden te onderzoeken. Wij hebben voor een aantal factoren onderzocht of er een verband is met de gebruikersoordelen over schoolgebouwen in ons gebruikersonderzoek Checkjeschoolgebouw. We hebben dat gedaan voor de volgende factoren:
  - de bouwperiode van schoolgebouwen;
  - de mate van stedelijkheid van de gemeenten waar de schoolgebouwen zich bevinden;
  - de hoogte van de uitgaven van gemeenten aan schoolgebouwen (uitgaven voor nieuwbouw en aanpassingen, en voor primair onderwijs buitenonderhoud); en
  - de hoogte van de uitgaven van schoolbesturen aan schoolgebouwen (onderhoud, dotaties aan onderhoud en energie en water).
- Voor de bouwperiode en voor de mate van stedelijkheid bleek er wel een statistisch significant verband te zijn met de gebruikersoordelen over schoolgebouwen, en voor de hoogte van de uitgaven van gemeenten en schoolbesturen aan schoolgebouwen niet.
- We hebben gesprekken gevoerd met ambtenaren van de Ministeries van OCW en van BZK, hebben beleidsstukken en Kamerstukken over onderwijshuisvesting bestudeerd en hebben onderzoeksrapporten over (aspecten van) onderwijshuisvesting in Nederland geanalyseerd.
- We zijn nagegaan welke lokale rekenkamers in de afgelopen twaalf jaar, onderzoek hebben gedaan naar onderwijshuisvesting of aspecten daarvan. Dat waren er ruim vijftig. We hebben hun rapporten geanalyseerd om een beeld te krijgen van hoe gemeenten en schoolbesturen samenwerken om te komen tot goede onderwijsvoorzieningen en welke belemmeringen er zijn voor een goede taakuitvoering.
- We hebben casusonderzoek gedaan in zes gemeenten, om een goed beeld te krijgen van de samenwerking tussen lokale partijen. Deze gemeenten hebben we geselecteerd op gemeentegrootte, verschil in fictieve (ongeoormerkte) inkomsten per

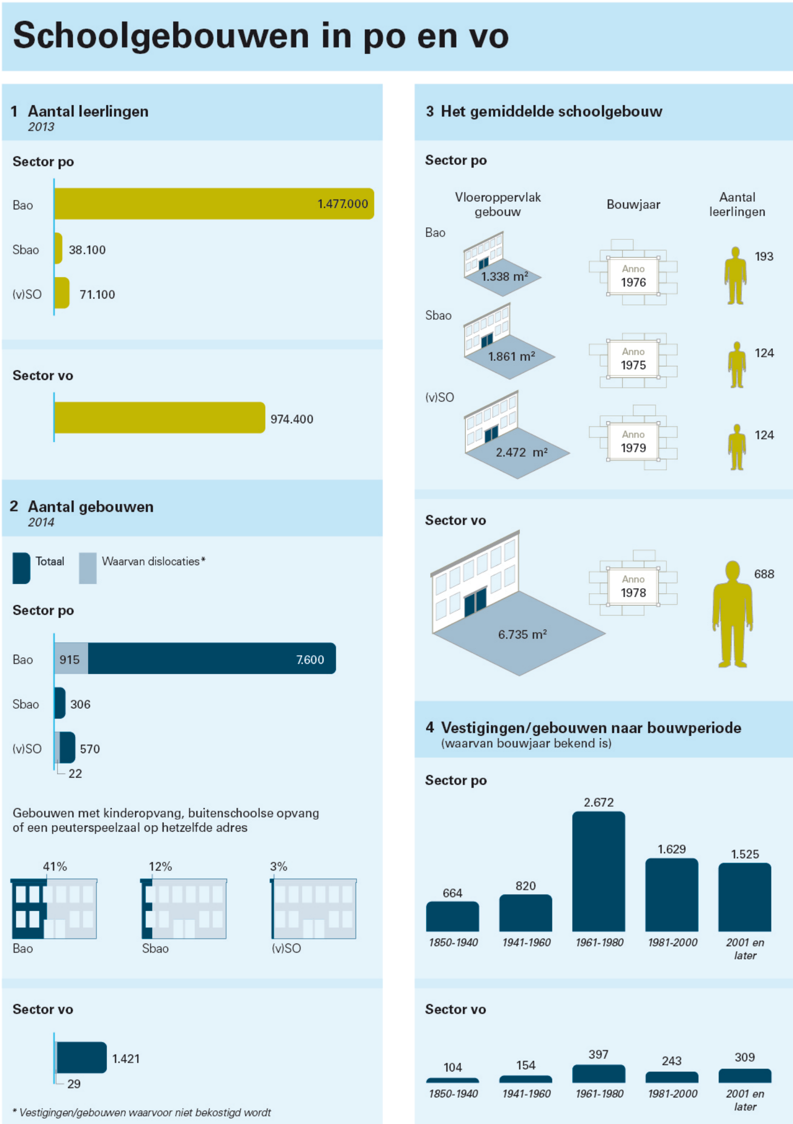
leerling voor onderwijshuisvesting uit het Gemeentefonds, wel of geen doordecentralisatie en verschillen in hoe gemeenten met renovatie omgaan. We hebben er gesproken met ambtenaren onderwijs dan wel onderwijshuisvesting, financiën en vastgoed (per gemeente verschilde de organisatie). Verder hebben we in elke casusgemeente gesproken met een schoolbestuurder en een schoolleider. In dit rapport beschrijven we de uitkomsten van ons casusonderzoek geanonimiseerd, daar waar ze een algemener punt naar ons oordeel goed illustreren.
- We hebben in het voorjaar van 2015 twee externe klankbordbijeenkomsten georganiseerd met betrokkenen bij onderwijshuisvesting vanuit gemeenten en schoolbesturen. Zij gaven daarin hun reacties op voorlopige onderzoeksuitkomsten en leverden zo een waardevolle bijdrage aan ons onderzoek.

We hebben in de aanloop naar deze afrondende publicatie over onderwijshuisvesting drie publicaties uitgebracht:
- op 12 december 2013 zonden we een brief aan de Tweede Kamer met aandachtspunten over de overheveling (per januari 2015) van het buitenonderhoud en de aanpassing van schoolgebouwen van gemeenten naar schoolbesturen (Algemene Rekenkamer, 2013);
- bij brief van 4 februari 2014 beantwoordden we een schriftelijke vraag van de Tweede Kamer over onze brief van 12 december 2013 (Algemene Rekenkamer, 2014a) en
- op 13 november 2014 maakten we de uitkomsten bekend van onze internetpeiling onder gebruikers van schoolgebouwen op www.checkjeschoolgebouw.nl. De hoofdlijnen hebben we op die dag als factsheet *Gebruikersonderzoek kwaliteit Onderwijshuisvesting* toegezonden aan de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2014b).

## Bronnen


- Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen.* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 december 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 293, nr. 191. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2014a). *Beantwoording vraag Tweede Kamer bij brief Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing van schoolgebouwen*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 4 februari 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 293, nr. 198. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2014b). *Gebruikersonderzoek kwaliteit Onderwijshuisvesting*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 november 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 293, nr. 225. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

# Bijlage 4 Schoolgebouwen in po en vo




We verwijzen naar Bijlage 1 voor een toelichting op en/of bronvermelding bij deze grafieken.

**Onderzoeksteam**

Mw. drs. M.E. Alberts (projectleider)
Mw. drs. H. Burgert (projectleider)
Mw. P. Bracke MSc
Mw. drs. I.L. van der Heul
Dhr. drs. M.H.J.M. van Maasacker
Mw. drs. N.A.E. Pinkse

**Voorlichting**

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

**Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Nationale Beeldbank

Den Haag, februari 2016